

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

L'ÉTAT QUÉBÉCOIS ET LES AUTOCHTONES :  
LA CONSTRUCTION D'UNE POLITIQUE, 1960-1970.

MÉMOIRE  
PRÉSENTÉ  
COMME EXIGENCE PARTIELLE  
DE LA MAÎTRISE EN HISTOIRE

PAR  
EMILIE DUCHARME

JANVIER 2009

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL  
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

*À mon père, Jacques Ducharme (1948-1989).*

## REMERCIEMENTS

Plusieurs personnes ont contribué à la réalisation de ce mémoire. Parmi celles-ci, nous tenons particulièrement à remercier :

Alain Beaulieu, sans qui ce mémoire se serait abîmé quelque part entre les deux océans.

Ma mère Elisabeth et ma sœur Catherine, pour leur compréhension et leur soutien.

William Rondow, de l'Université de Victoria, d'avoir si généreusement partagé son savoir-faire.

Mes collègues de la CREQTA, tout particulièrement Maxime Gohier et Brian Gettler, pour leur intelligence, leur appui indéfectible, et surtout leur amitié.

Jean Philippe, pour tout.

## TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES.....	vi
RÉSUMÉ.....	vii
INTRODUCTION .....	1
CHAPITRE I	
LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES AUTOCHTONES : BILAN HISTORIOGRAPHIQUE.....	5
1.1 LES RELATIONS ENTRE LES AUTOCHTONES ET L'ÉTAT DANS L'HISTORIOGRAPHIE.....	6
1.1.1 La logique de l'État .....	7
1.1.2 Les pratiques de acteurs .....	13
1.1.3 Méthodologie et épistémologie : quelques considérations .....	18
1.2 QUELQUES PROBLÈMES DE L'HISTOIRE RÉCENTE : LE CAS DU QUÉBEC.....	19
1.2.1 La formalisation du rôle des provinces .....	20
1.2.2 Les provinces dans l'historiographie.....	24
1.2.3 Le déterminisme juridique et la CBJNQ .....	26
1.3 CONCLUSION.....	28
CHAPITRE II	
LE CONTEXTE D'APRÈS-GUERRE AU CANADA ET AU QUÉBEC .....	30
2.1 LES AFFAIRES INDIENNES : UN « NOUVEAU » PROBLÈME.....	30
2.1.1 Contexte économique et social .....	31
2.1.2 Le « problème indien ».....	33
2.2 LES PROJETS DE RÉFORME DES AFFAIRES INDIENNES.....	38
2.2.1 Les provinces .....	38
2.2.2 Les communautés indiennes .....	41
2.3 LE CONTEXTE QUÉBÉCOIS.....	45
2.3.1 L'État-Providence.....	45
2.3.2 La fonction publique .....	48
2.4 CONCLUSION.....	49
CHAPITRE III	
LE NOUVEAU-QUÉBEC : LES PREMIERS PAS VERS UNE POLITIQUE AUTOCHTONE.....	51
3.1 LES FONDEMENTS.....	52
3.1.1 La mise à l'agenda.....	52
3.1.2 Le projet de transfert .....	55

3.2 LA MISE EN ŒUVRE.....	61
3.2.1 L'expansion institutionnelle.....	61
3.2.2 Les relations entre les acteurs .....	70
3.3 CONCLUSION.....	74
CHAPITRE IV	
LA « QUESTION INDIENNE » : LES PIÉTINEMENTS DE L'ADMINISTRATION .....	76
4.1 LE PROJET DE TRANSFERT.....	76
4.1.1 Le Comité interministériel .....	77
4.1.2 La Conférence fédérale-provinciale .....	82
4.2 LA MISE EN ŒUVRE.....	86
4.2.1 Le Comité de coordination fédéral-provincial.....	86
4.2.2 La « gestion de crises » .....	90
4.3 L'OUVERTURE D'UN DIALOGUE?.....	96
4.3.1 L'AIQ et la politique fédérale.....	96
4.3.2 Le Comité tripartite .....	101
4.4 CONCLUSION.....	105
CONCLUSION .....	107
BIBLIOGRAPHIE .....	110

## LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

AANB	Acte de l'Amérique du Nord britannique
AIQ	Association des Indiens du Québec
ANC	Archives nationales du Canada
ANQ	Archives nationales du Québec
CBJNQ	Convention de la Baie James et du Nord québécois
CEITQ	Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec
CNAI	Commission de négociations des affaires indiennes
CSNQ	Commission scolaire du Nouveau-Québec
DGNQ	Direction générale du Nouveau-Québec
MAINC	Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien
MRN	Ministère des Richesses naturelles
MTF	Ministère des Terres et Forêts
SDBJ	Société de développement de la Baie James

## RÉSUMÉ

Les années 1960 ont été négligées dans l'histoire des relations entre l'État québécois et les Autochtones au profit d'études sur la Convention de la Baie James et du Nord québécois (CBJNQ). Pourtant, cette période a vu survenir d'importantes transformations : alors que le Québec était en pleine Révolution tranquille, le Fédéral tentait de redéfinir sa politique indienne et les Autochtones se mobilisaient. Ce mémoire porte donc sur les relations entre l'État québécois et les Autochtones du début de la Révolution tranquille, fixée ici à l'élection des Libéraux en 1960, jusqu'à l'annonce du projet de la Baie James, au début de 1971. L'approche retenue est centrée sur l'État et vise à montrer que Québec avait commencé à élaborer une première politique à l'égard des Indiens et des Esquimaux bien avant la CBJNQ. Ce processus s'inscrivait dans le cadre plus large de l'extension de l'intervention de l'État et des transformations sociétales caractéristiques de la Révolution tranquille, et a contribué à une certaine configuration des relations politiques entre les différents acteurs en présence, en amenant le gouvernement provincial et les Autochtones à la même table de discussions et en favorisant l'émergence du cadre dans lequel la province a envisagé son implication dans les affaires indiennes et esquimaudes. Bien que cette étude ne rende pas compte du point de vue autochtone sur cette question, elle permet tout de même de conclure que cette période a été déterminante pour la suite des choses et que l'étude du contexte administratif est essentielle pour comprendre le processus de construction d'une politique gouvernementale, malgré son caractère rébarbatif.

Mots-clés : Québec; Autochtones; relations avec l'État; Révolution tranquille.



## INTRODUCTION

Au cours du XX<sup>e</sup> siècle les questions autochtones ont occupé une place de plus en plus importante sur la scène politique québécoise. Alors qu'elles relevaient traditionnellement du Fédéral, l'intervention du gouvernement provincial s'est fortement intensifiée dans la deuxième moitié du siècle. La Convention de la Baie James et du Nord québécois (CBJNQ) a consacré Québec comme un acteur incontournable dans ce domaine. Signée en 1975 pour régler les revendications des Cris et des Inuit sur un immense territoire où un méga-projet hydroélectrique était construit, la CBJNQ prévoyait leur intégration, dans une certaine mesure, aux structures et institutions québécoises. Cette entente est considérée comme un élément fondateur des relations entre l'État provincial et les Autochtones, et est souvent présentée comme la première politique gouvernementale en la matière.

Le procès en Cour Supérieure qui a mené à sa négociation et le battage médiatique qui l'a entouré ont révélé cette question au public et aux chercheurs. Ces derniers ont fait de cet épisode un véritable mythe fondateur, et ont quelque peu négligé l'étude de la période ayant immédiatement précédé le conflit. Les années 1960 ont pourtant été une période charnière à plusieurs égards : alors que le gouvernement fédéral tentait de réorienter sa gestion des affaires indiennes et que les Autochtones formaient de nouvelles organisations politiques, le Québec était en pleine Révolution tranquille. L'État provincial intensifiait son intervention dans la vie économique et sociale, et investissait de nouveaux champs d'action, dont les affaires autochtones. Encouragé par la politique fédérale de l'époque, le gouvernement québécois a traduit son intérêt pour ces questions en formulant une première politique à l'égard des Indiens et des Esquimaux, et ce avant même qu'il ne soit question du projet de la Baie James.

Ce processus a été déterminant dans l'établissement des bases sur lesquelles les relations entre l'État provincial et les Autochtones étaient fondées. Or, ce sujet n'a été traité que superficiellement dans l'historiographie, au profit d'analyses extensives de la CBJNQ et de ses suites. Dans un souci de documenter cette période cruciale mais négligée, ce mémoire

porte sur les relations entre l'État québécois et les Autochtones dans les années 1960, soit durant la Révolution tranquille. Nous nous intéressons spécifiquement aux premières tentatives de formulation d'une politique autochtone par Québec entre l'arrivée au pouvoir des Libéraux de Jean Lesage en 1960 et l'annonce du projet de la Baie James au début de 1971. Nous voulons en effet montrer que Québec avait commencé à élaborer une politique à l'égard des Autochtones bien avant le conflit sur le projet hydroélectrique et la CBJNQ, et que cette politique s'inscrivait dans le cadre des transformations politiques, économiques et sociales associées à la Révolution tranquille. Nous tenterons par la même occasion de voir comment celle-ci a pu influencer la configuration des relations entre les différents acteurs en présence et, ultimement, contribuer à l'émergence des grands enjeux de la politique autochtone au Québec.

Le corpus de sources utilisé pour cette recherche est constitué principalement des archives de l'exécutif québécois (ANQ, classe E) ainsi que, dans une moindre mesure, des fonds RG22 (Affaires indiennes) et RG29 (ministère de la Santé nationale et du Bien-être social) des Archives nationales du Canada. On y retrouve une masse impressionnante de documents reflétant le fonctionnement de l'État : rapports, procès-verbaux, notes internes, correspondance, documents de travail, etc. Plusieurs rapports de recherche, de commissions d'enquêtes et de comités spéciaux ont aussi été dépouillés. Intimidant de prime abord, en raison de l'abondance des sources et du caractère rébarbatif de la documentation administrative, ce corpus s'est révélé extrêmement riche. Étant donné sa nature, notre approche est centrée sur l'État et ses politiques. Si notre démarche nous donne la possibilité d'intégrer différents aspects d'une politique gouvernementale en tenant compte autant du discours public que des pratiques administratives, elle comporte cependant une limite importante. En effet, les sources utilisées ne nous permettent pas de rendre compte du point de vue autochtone sur cette question dans toute son intégralité et sa diversité. Bien qu'il s'agisse d'un élément essentiel d'une histoire globale des relations entre l'État et les Autochtones, nous ne sommes pas en mesure d'en traiter dans le cadre de ce travail. Quoi qu'il en soit, l'intervention du gouvernement québécois en ce domaine dans les années 1960 en était à ses balbutiements, et son action s'est souvent limitée à la sphère administrative. Étant donné le peu d'études sur cette question, et compte tenu du potentiel méconnu des

sources gouvernementales disponibles, cette recherche représente un premier effort de défrichage et, en cela, constitue selon nous un apport valable à l'historiographie.

Le premier chapitre est consacré à une analyse approfondie de l'historiographie sur les relations entre l'État et les Autochtones au Canada et au Québec. Cette analyse révèle les grandes tendances de ce champ, ainsi que ses lacunes. En outre, cet exercice incite à réfléchir sur les implications méthodologiques et épistémologiques d'une approche centrée sur l'État et ses politiques. Elle nous amène à développer une démarche originale permettant de pondérer le discours public d'un gouvernement par l'examen de ses pratiques administratives et politiques concrètes. Le deuxième chapitre met en place les éléments de contexte essentiels à la compréhension des événements. L'élaboration d'une politique autochtone par l'État québécois ne peut être dissociée des transformations sociales, économiques et politiques survenues au Canada et au Québec après la Deuxième Guerre mondiale, et du processus de remise en question de la gestion des Affaires indiennes par le gouvernement fédéral. Les troisième et quatrième chapitres portent respectivement sur les politiques de l'État québécois à l'égard des Esquimaux et des Indiens. Ils présentent en parallèle le discours et les pratiques de l'État afin de rendre compte de la transformation des relations politiques entre les différents acteurs impliqués, au-delà de leur rationalisations et de leurs justifications. La politique esquimaude, d'abord, devait servir de modèle à une éventuelle politique indienne. Son développement était intimement lié à des préoccupations économiques et politiques en regard du territoire du Nouveau-Québec, et sa mise en œuvre a été fortement influencée par le type de structure administrative mis en place. La politique indienne, quoique fondée sur les mêmes principes que la politique esquimaude, a été appliquée d'une façon plus partielle et sporadique, mais a quand même formé la base sur laquelle les relations de l'État avec les Autochtones étaient fondées. En conclusion, nous dressons un bilan de la période et des éléments ou tendances qui se sont alors mis en place et qui ont pu influencer la suite immédiate de cette histoire, la négociation de la CBJNQ.

Tout au long de ce texte, et particulièrement dans les troisième et quatrième chapitres, nous utiliserons les termes « Indien » et « Esquimaux ». Ces termes ont de nos jours une connotation péjorative, c'est pourquoi on leur préfère généralement les expressions « Premières Nations », « Inuit » ou « Autochtones ». Or, cette étude porte sur des politiques

gouvernementales touchant justement les « Indiens » et les « Esquimaux » *en tant que citoyens d'une certaine catégorie*. Nous avons donc décidé de conserver ces termes lorsque les expressions d'utilisation plus récente ne rendaient pas compte de cette réalité particulière.

## CHAPITRE I

### LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES AUTOCHTONES : BILAN HISTORIOGRAPHIQUE

L'histoire des Autochtones constitue un champ spécialisé de l'histoire canadienne depuis la fin des années 1960. La constitution de ce champ s'inscrit dans la foulée du développement plus large de la discipline historique canadienne au tournant des années 1970. Suite à l'influence de l'école des Annales et de l'histoire sociale, on observe le déclin d'une approche centrée sur la construction nationale et l'émergence de sous disciplines consacrées à l'étude des différents groupes composant la société canadienne. Ce fractionnement de la discipline, qui s'est opéré en conjonction avec une croissance importante des universités canadiennes et de la professionnalisation accélérée du métier d'historien, reflète une reconnaissance du caractère pluriel de la société canadienne et un intérêt nouveau pour les groupes désavantagés, que les historiens précédents laissaient en marge de l'histoire nationale<sup>1</sup>. Parmi ces groupes, les Autochtones ont bénéficié d'une attention particulière de la part de nombreux historiens. Bien que l'intérêt des chercheurs envers les Autochtones ait crû de façon régulière et notable depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale et au cours des années 1960<sup>2</sup>, les événements politiques des années 1960 et 1970 ont donné une impulsion majeure à la recherche historique sur les enjeux soulevés par ces événements. Le rejet retentissant par des organisations indiennes de la politique fédérale énoncée dans le Livre Blanc de 1969 a incité de nombreux historiens à se pencher sur la politique indienne et sur les

---

<sup>1</sup> Voir notamment J.M.S. Careless, « 'Limited Identities' in Canada », *Canadian Historical Review*, vol. L, no 1 (1969): p. 1-10; J. R. Miller, « Bringing Native People In from the Margins: The Recent Evolution and Future Prospects of English-Canadian Historiography on Native-Newcomer Relations », dans *Reflections on Native-Newcomer Relations. Selected Essays*, Toronto, University of Toronto Press, 2004, p. 13-36; Doug Owram, « Narrow Circles: The Historiography of Recent Canadian Historiography », *National History*, vol. 1, no 1 (1997) : p. 5-21.

<sup>2</sup> On pense ici en particulier aux travaux d'anthropologues comme Diamond Jenness et H.B. Hawthorn.

relations entre les Autochtones et l'État<sup>3</sup>. Encore aujourd'hui, ce thème est abondamment abordé dans la production historiographique canadienne<sup>4</sup>.

Étant donné la relation étroite entre le développement de ce champ historiographique et le contexte politique dans lequel il s'inscrit, il nous apparaît pertinent d'interroger les orientations méthodologiques et épistémologiques de la production historique relative aux relations entre les Autochtones et l'État : Comment ces relations ont-elles été étudiées? Quelles sont les grandes tendances de l'historiographie, et quelle est l'influence de l'évolution du contexte politique? Après une brève analyse de l'historiographie canadienne sur les relations entre les Autochtones et l'État, nous soulèverons quelques problèmes posés par l'histoire récente, particulièrement en regard de la production historique sur les relations avec les provinces et sur la Convention de la Baie James et du Nord québécois (CBJNQ).

### 1.1 Les relations entre les Autochtones et l'État dans l'historiographie

Les travaux sur les relations entre les Autochtones<sup>5</sup> et l'État sont légion. Cette prédilection pour l'angle politico-institutionnel des relations entre les Autochtones et les « nouveaux arrivants » découle du contexte politique déjà mentionné, mais aussi de la disponibilité des sources. En effet, les archives étatiques représentent un corpus documentaire riche et imposant qui permet de suivre l'évolution dans le temps d'un secteur d'activité. Cette abondance d'information est précieuse pour le chercheur s'intéressant aux Autochtones étant donné que de nombreux aspects de leur histoire sont peu ou pas documentés. La problématique des relations entre les Indiens et l'État a donc été exploitée de multiples façons

---

<sup>3</sup> Voir notamment J. R. Miller, « Bringing Native People In from the Margins »; Robert J. Surtees, *Canadian Indian Policy. A Critical Bibliography*, Bloomington, Indiana University Press, 1982; Bruce G. Trigger, « The Historian's Indian: Native Americans in Canadian Historical Writing from Charlevoix to Present », *Canadian Historical Review*, vol. LXVII, no 3 (1986) : p. 315-342.

<sup>4</sup> Jan Grabowski, « L'historiographie des Amérindiens au Canada: quelques données et commentaires portant sur les directions de la recherche et sur les travaux en cours », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 53, no 4 (2000) : p. 552-560.

<sup>5</sup> Bien que le terme « Autochtone » puisse désigner également les Inuit, les Métis et les Amérindiens, qu'ils soient considérés comme des Indiens au sens de la loi ou non, dans ce chapitre nous nous intéresserons principalement aux « Indiens ».

par les historiens, qui ont généralement privilégié deux perspectives méthodologiques : une approche qui met l'accent sur la logique gouvernementale, et une autre qui s'intéresse plutôt aux pratiques des acteurs. Notre intention n'est pas de faire une recension exhaustive de tout ce qui a été écrit sur les relations entre l'État et les Autochtones, mais plutôt d'identifier les grands courants méthodologiques et épistémologiques qui traversent l'historiographie.

### 1.1.1 La logique de l'État

L'étude des politiques publiques fut longtemps l'angle d'approche privilégié pour rendre compte des relations entre l'État et les Autochtones au Canada. Celui-ci consiste à examiner l'action de l'État pour résoudre ce qui est considéré comme un « problème »<sup>6</sup>. Les autorités centrales coloniales puis fédérales se retrouvent au centre de tels travaux puisque les affaires indiennes relèvent traditionnellement, et constitutionnellement, de leur compétence<sup>7</sup>.

On pourrait situer l'origine de ce courant dans les grandes commissions d'enquête sur les affaires indiennes du XIX<sup>e</sup> siècle comme les commissions Bagot (1842-1844) et Pennefather (1856-1858)<sup>8</sup>. Créées par les gouvernements comme outils de formulation et d'évaluation de la politique indienne, ces commissions rendaient compte des conditions des Indiens et commentaient l'organisation et la philosophie de l'administration des Affaires indiennes. Elles représentaient un important exercice d'appréhension d'un problème perçu par les autorités en termes de politique publique : de la définition du problème au choix des solutions, c'est le point de vue des autorités gouvernantes qui y était embrassé. Ce choix méthodologique est tout à fait cohérent avec la nature même des commissions, qui étaient

---

<sup>6</sup> Sur les politiques publiques et leur relation avec des « problèmes », voir Vincent Lemieux, *L'étude des politiques publiques. Les acteurs et leur pouvoir*, Les Presses de l'Université Laval, 2002.

<sup>7</sup> Sur l'évolution administrative des Affaires indiennes, on pourra consulter : Canada, *Historique de la Loi sur les Indiens*, Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, 1980; Renée Dupuis, *La question indienne au Canada*, Boréal, 1991; J. Rick Ponting et Roger Gibbins, *Out of Irrelevance: A Socio-Political Introduction to Indian Affairs in Canada*, Toronto, Butterworth & Co, 1980.

<sup>8</sup> Sur les commissions d'enquête au XIX<sup>e</sup> siècle, voir John F. Leslie, *Commissions of Inquiry into Indian Affairs in the Canadas, 1828-1858: Evolving a Corporate Memory for the Indian Department*, Treaties and Historical Research Centre, Indian Affairs and Northern Development Canada, 1985.

chargées d'évaluer la politique indienne et de formuler des recommandations. Dès le début du XX<sup>e</sup> siècle, Duncan C. Scott, lui-même fonctionnaire aux Affaires indiennes, a produit une histoire de ce département fondée sur la même approche et qui décrit de quelle façon les autorités ont géré le « problème indien » depuis la Conquête<sup>9</sup>. Les premiers signes d'intérêt du monde académique pour ce champ d'étude, manifestés dans les années 1940 et 1950 par Diamond Jenness en particulier, s'inscrivaient dans la même vocation de formulation et d'évaluation de la politique indienne<sup>10</sup>.

À partir des années 1970, l'étude des relations entre l'État et les Autochtones sort définitivement du cadre quasi exclusif du processus des politiques publiques<sup>11</sup>. Les historiens et les autres spécialistes des sciences sociales ont investi le champ d'étude révélé par les événements politiques et la mobilisation indienne de la fin des années 1960, et ont tenté d'expliquer pourquoi et comment la situation des Autochtones s'est détériorée et a abouti à un conflit politique ouvert avec l'État. John L. Tobias posera en 1976 les bases de ce qui deviendra le cadre d'analyse dominant des relations entre l'État et les Indiens. Dans son article « Protection, Civilization, Assimilation : An Outline History of Canada's Indian Policy », il montre en quoi ces trois objectifs de la politique indienne comportent des contradictions inhérentes qui l'empêchent de réaliser l'objectif ultime de l'État : l'élimination de tout statut particulier pour les Indiens et leur intégration totale à la société canadienne<sup>12</sup>. Il constate en effet que les distinctions légales mises en place pour « protéger » et « civiliser »

---

<sup>9</sup> Duncan C. Scott, « Indian Affairs, 1763-1841 », dans *Canada and Its Provinces*, vol. IV, sous la dir. de Adam Shortt et Arthur G. Doughty, Toronto, Publisher's Association of Canada Limited, 1913, p. 695-725; « Indian Affairs, 1840-1867 », *Idem*, vol. V, p. 331-362; « Indian Affairs, 1867-1912 », *Idem*, vol. VII p. 493-526.

<sup>10</sup> Sur les travaux de Diamond Jenness concernant les politiques gouvernementales, on pourra consulter Peter Kulchyski, « Anthropology in the Service of the State : Diamond Jenness and Canadian Indian Policy », *Journal of Canadian Studies/Revue d'études canadiennes*, vol. 28, no 2 (1993) : p. 21-50.

<sup>11</sup> Évidemment, la recherche axée sur l'évaluation et la formulation de politiques publiques continue. Voir notamment : Canada, Commission Royale sur les Peuples Autochtones, *Rapport de la Commission Royale sur les Peuples Autochtones*, 5 t., Ottawa, La Commission, 1996; Harry B. Hawthorn, *A Survey of the Contemporary Indians of Canada : a Report on Economic, Political, Educational Needs and Policies*, 2 t., Ottawa, Indian Affairs Branch, 1966-1967.

<sup>12</sup> John L. Tobias, « Protection, Civilization, Assimilation: An Outline History of Canada's Indian Policy », *Western Canadian Journal of Anthropology*, vol. 6, no 2 (1976) : p. 13-30.



les Indiens contribuaient à les maintenir à l'écart de la société canadienne plutôt que de favoriser leur assimilation. L'impasse politique et les conflits contemporains trouveraient ainsi leur origine dans l'incohérence des intentions et de l'action de l'État, qui chercherait toujours à éliminer le statut spécial des Indiens et de leurs terres malgré l'échec des mesures précédentes et le rejet d'un tel objectif par les Indiens eux-mêmes.

L'approche adoptée par Tobias consiste donc à étudier les relations entre l'État et les Indiens du point de vue des objectifs du gouvernement et des mesures législatives et administratives mises en place pour réaliser ces objectifs. En ce sens, il s'inscrit dans le même courant méthodologique que les grandes commissions d'enquêtes du XIX<sup>e</sup> siècle, qui cherchaient elles aussi à comprendre ce qui ne tournait pas rond dans les affaires indiennes en étudiant les fondements et les modalités de l'action du gouvernement. Son travail n'est cependant pas destiné à l'élaboration d'une politique publique, et le regard critique qu'il pose sur la politique indienne est fort différent de celui des commissions du XIX<sup>e</sup> siècle étant donné qu'il n'est pas lui-même impliqué dans le fonctionnement de l'État. Il peut donc remettre en question les éléments fondamentaux des objectifs formulés dans la politique. Si Tobias n'est pas le premier à utiliser cet angle d'approche<sup>13</sup>, on doit cependant reconnaître que sa proposition a fait école. La politique indienne officielle de protection, civilisation et assimilation qu'il décrit, ainsi que les contradictions qu'il y relève, sont devenues pour de nombreux historiens la trame nécessaire de l'histoire des relations entre l'État et les Autochtones. Au-delà de ses constats empiriques, Tobias a ainsi formulé ce qui deviendrait le cadre d'analyse privilégié au sein de cette première perspective méthodologique.

L'approche des politiques publiques, utilisée d'abord dans la sphère politico-administrative puis actualisée dans la sphère académique par Tobias, est devenue l'approche dominante dans l'historiographie sur les relations entre les Autochtones et l'État. On la retrouve dans un nombre impressionnant d'ouvrages, des plus généraux aux plus spécialisés. Quoique fascinante à cause de la réflexion qu'elle entraîne sur la façon dont l'État traite les groupes minoritaires, différents ou marginaux, cette perspective méthodologique n'est pas

---

<sup>13</sup> On peut penser entre autres à L.F.S. Upton, « The Origins of Canadian Indian Policy », *Journal of Canadian Studies/Revue d'études canadiennes*, vol. VII, no 4 (1973) : p. 51-61; et à la première édition (1975) de Canada, *Historique de la Loi sur les Indiens*.

sans conséquence sur le rôle assigné aux Autochtones dans leur propre histoire et sur le jugement de valeurs porté sur le gouvernement et son action. Les principaux ouvrages de synthèse en histoire des Autochtones au Canada abordent la question des relations avec l'État dans cette perspective. Olive Patricia Dickason, dans sa synthèse méticuleuse de l'histoire des Autochtones au Canada, se sert ainsi des politiques de l'État comme points de repère dans cette histoire<sup>14</sup>. Rémi Savard et Jean-René Proulx adoptent pour leur part cette perspective de façon radicale afin de dénoncer avec vigueur le traitement réservé aux Autochtones par les gouvernements depuis les premiers contacts<sup>15</sup>. À mi-chemin entre la subtilité de Dickason et l'intransigeance de Savard et Proulx, J.R. Miller propose de voir l'histoire des relations entre les Autochtones et les « nouveaux arrivants » en mettant l'accent sur les raisons qu'ils avaient d'interagir et sur le rôle des Autochtones dans l'histoire canadienne<sup>16</sup>. Si Miller envisage effectivement les Autochtones comme des acteurs dans l'histoire pour la période dite de coopération, qui s'étend du contact jusqu'au début du XIX<sup>e</sup> siècle, sa perspective change quelque peu pour la période suivante, dite de coercition. En effet, son récit décrit les fondements et les divers éléments de la politique indienne au cours du XIX<sup>e</sup> siècle et jusqu'au milieu du XX<sup>e</sup>, en soulignant les moments où les Indiens ont opposé une résistance. Miller adopte ainsi le point de vue des autorités, synthétisé dans la triade protection, civilisation et assimilation proposée par Tobias. C'est aussi selon ce point de vue qu'il aborde la troisième période, celle de la confrontation, qui est marquée à partir de la Deuxième Guerre mondiale par la remise en question de la politique indienne et par l'essor des organisations Indiennes. En s'appuyant sur la politique indienne de l'État comme point de départ de son analyse, Miller présente l'histoire des relations entre les Autochtones et les « nouveaux arrivants » depuis le XIX<sup>e</sup> siècle dans les termes mêmes de la politique. Le rôle des Autochtones dans cette histoire prend donc essentiellement la forme d'une réaction aux intentions et à l'action de l'État.

---

<sup>14</sup> Olive Patricia Dickason, *Canada's First Nations. A History of Founding Peoples from Earliest Times*, 2e éd., Toronto, Oxford University Press, 1997.

<sup>15</sup> Rémi Savard et Jean-René Proulx, *Canada: derrière l'épopée, les Autochtones*, Montréal, L'Hexagone, 1982.

<sup>16</sup> J. R. Miller, *Skyscrapers Hide the Heavens : a History of Indian-White Relations in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1991, p. ix.

Ce constat peut être généralisé à un grand nombre d'études plus spécialisées qui envisagent leur objet d'étude dans la même perspective. C'est particulièrement le cas des travaux s'intéressant à des aspects particuliers de la politique indienne. Hugh Shewell, dans son histoire de la sécurité sociale chez les Indiens, offre en effet une analyse des politiques de l'État et de leur évolution en restant fidèle au cadre de Tobias<sup>17</sup>. Si cette approche permet de mieux comprendre l'attitude de l'État face aux Autochtones, qui passe d'une logique de subjugation à une logique d'assimilation, elle ne rend malheureusement pas compte des pratiques des différents acteurs sur le terrain. Comme Miller, Shewell envisage le rôle des Autochtones dans leur relation avec l'État uniquement dans une optique de réaction<sup>18</sup>. L'éducation est une autre composante de la politique indienne à avoir été étudiée de cette façon. *Shingwauk's Vision*, l'œuvre imposante de Miller sur les écoles résidentielles, explique comment ces institutions sont devenues, pour les autorités religieuses et politiques, un instrument d'assimilation des Autochtones. Bien qu'il reconnaisse le rôle joué par les Autochtones dans la création de ces écoles, il raconte la mise en place du système surtout à partir des conceptions, des objectifs et des attitudes des sociétés missionnaires et du gouvernement. La situation sur le terrain fait ici l'objet d'études de cas qui visent essentiellement à appuyer son analyse et illustrer les effets et les échecs de la politique, ou alors les résistances qu'elle a engendrées<sup>19</sup>. Le regard porté sur le processus même de formulation de la politique indienne est une fois encore empreint du même choix méthodologique, puisque la discussion est centrée sur les luttes politiques internes et sur la philosophie privilégiée pour atteindre et justifier les objectifs du gouvernement. L'influence des Autochtones sur ce processus est présentée comme étant marginale, du moins jusqu'au années 1970<sup>20</sup>. C'est d'ailleurs ce qui ressort de l'étude de Surtees sur le processus de

---

<sup>17</sup> Hugh Shewell, *Enough to Keep Them Alive. Indian Welfare in Canada, 1873-1965*, Toronto, University of Toronto Press, 2004.

<sup>18</sup> Brian Gettler, compte rendu de Hugh Shewell, *Enough to Keep Them Alive. Indian Welfare in Canada, 1873-1965*, Toronto, University of Toronto Press, 2004, dans *Revue d'Histoire de l'Amérique Française*, vol. 60, no 3 (2007) : p. 420-423.

<sup>19</sup> J. R. Miller, *Shingwauk's vision : a history of native residential schools*, Toronto, University of Toronto Press, 1996.

<sup>20</sup> Voir aussi John F. Leslie, *Assimilation, Integration or Termination? The Development of Canadian Indian Policy, 1943-1963*, Ph.D Thesis (Department of History), Carleton University, 1999; E. Brian Titley, *A Narrow Vision. Duncan Campbell Scott and the Administration of Indian Affairs in*

négociation des traités qui, selon lui, découle directement et essentiellement de la Proclamation Royale de 1763<sup>21</sup>. Ce point de vue a plus récemment été nuancé par Ray, Miller et Tough, qui montrent que les Autochtones pouvaient influencer la logique du gouvernement et le pousser à négocier<sup>22</sup>. Cependant, si les auteurs reconnaissent l'apport des Autochtones, c'est encore la logique du gouvernement qui est leur point de mire. On retrouve cette même tendance dans les ouvrages à vocation plus théorique. Noel Dyck propose en effet de voir l'histoire des relations entre les Autochtones et l'État en termes de « tutelle coercitive » à laquelle les Indiens ont de tous temps opposé une résistance<sup>23</sup>. Il cherche à montrer que la politique de protection, civilisation et assimilation était fondée sur la croyance que les Autochtones étaient différents des autres Canadiens, et que cette différence constituait un problème que l'État devait régler. Le cadre théorique du colonialisme interne, proposé par Frideres, est lui aussi articulé à partir des actions de l'État et de ses effets sur les Autochtones<sup>24</sup>.

Les relations entre les Autochtones et l'État sont donc souvent abordées dans leur dimension « officielle », et leur histoire est racontée dans les termes de la politique énoncée par les autorités. Quoique inspirée de l'approche développée dans le cadre du processus d'élaboration des politiques publiques, cette perspective méthodologique a su évoluer avec le contexte politique. Son entrée dans le monde académique s'est accompagnée d'un regard critique envers la politique gouvernementale beaucoup plus développée qu'à l'origine, alors qu'on cherchait à améliorer l'action de l'État à l'égard des Autochtones sans en remettre les fondements en question<sup>25</sup>. L'essor de valeurs pluralistes au sein de la société canadienne a

---

Canada, Vancouver, UBC Press, 1986; Sally M. Weaver, *Making Canadian Indian Policy: The Hidden Agenda 1968-1970*, Toronto, University of Toronto Press, 1981.

<sup>21</sup> Robert J. Surtees, *Indian Land Cessions in Ontario, 1763-1862: The Evolution of a System*, Ph.D Thesis (Department of History), Carleton University, 1982.

<sup>22</sup> Arthur J. Ray, J. R. Miller et Frank J. Tough, *Bounty and Benevolence: a History of Saskatchewan Treaties*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2000.

<sup>23</sup> Noel Dyck, *What Is the Indian 'Problem'. Tutelage and Resistance in Canadian Indian Administration*, St. John's, Institute of Social and Economic Research, Memorial University of Newfoundland, 1991.

<sup>24</sup> James S. Frideres, *Native Peoples in Canada. Contemporary Conflicts*, 3rd edition, Scarborough, Prentice-Hall Canada Inc., 1988.

<sup>25</sup> John F. Leslie, *Commissions of Inquiry into Indian Affairs in the Canadas, 1828-1858*.

sans doute encouragé les chercheurs dans leur démarche critique. Cette orientation de la recherche n'est toutefois pas sans conséquences étant donné qu'elle met l'accent sur la position de domination de l'État sur les Indiens, et qu'elle les présente essentiellement dans une position de réaction aux initiatives de l'État. Ce phénomène est illustré par le recours récurrent à la triade protection, civilisation et assimilation qui, utilisée comme cadre d'analyse, risque cependant de réduire l'histoire des relations entre l'État et les Autochtones au récit de l'évolution de la politique indienne.

### 1.1.2 Les pratiques des acteurs

Cette deuxième perspective méthodologique propose d'adopter le point de vue inverse, c'est-à-dire d'étudier les relations entre les Autochtones et l'État à partir de leur articulation sur le terrain plutôt qu'à partir de la logique de l'État. Comme le suggère Coates, il s'agit de porter un regard historique sur un sujet souvent traité de façon ahistorique par les anthropologues<sup>26</sup>. Quoique fréquemment utilisée dans le cadre d'études sur la traite des fourrures et les missions<sup>27</sup>, cette approche n'est pas aussi répandue dans les travaux sur les relations avec l'État. Une telle perspective exige en outre le recours à une plus grande variété de sources, ainsi qu'une relecture des sources gouvernementales traditionnellement utilisées dans l'étude de la politique indienne.

Au début des années 1970, les événements politiques et les développements au sein de la discipline historique ont dirigé l'attention d'un nombre croissant de chercheurs sur les questions autochtones. Parallèlement, des Autochtones ont pris publiquement la parole pour dénoncer leur condition et faire connaître leur propre réalité<sup>28</sup>. Plusieurs chercheurs ont ainsi été amenés à se questionner sur la complicité du milieu académique avec le gouvernement et

---

<sup>26</sup> Kenneth S. Coates, *Best Left as Indians : Native-White Relations in the Yukon Territory, 1840-1973*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1991, p. xvii.

<sup>27</sup> Voir notamment Sigfrid Tremblay, *La subsistance des Naskapis et les intérêts de la Compagnie : une perspective territoriale sur le commerce des fourrures (1830-1870)*, Mémoire de maîtrise (Département d'histoire), Université du Québec à Montréal, 2006.

<sup>28</sup> Voir Harold Cardinal, *The Unjust Society : The Tragedy of Canada's Indians*, Edmonton, Hurtig, 1969; ainsi que George Manuel et Michael Posluns, *The Fourth World : An Indian Reality*, Don Mills, Collier MacMillan Canada Ltd, 1974.

à s'intéresser à l'histoire des Autochtones telle qu'eux-mêmes l'ont vécue<sup>29</sup>. Le développement de l'ethnohistoire, qui s'intéresse aux transformations à l'intérieur des sociétés autochtones, s'inscrivait dans cette mouvance<sup>30</sup>. Si l'idée que les Autochtones ont joué un rôle actif dans l'histoire canadienne a fait son chemin chez la plupart des historiens, le « travail de terrain » de ceux qui ont adopté cette seconde perspective méthodologique a permis de mettre en lumière certaines dynamiques du contact entre les Autochtones et les « nouveaux arrivants » qui n'étaient pas apparentes du seul point de vue d'Ottawa, et a ainsi ouvert la porte à de nouvelles interprétations, plus nuancées, sur les relations avec l'État.

Étant donné le caractère plutôt « micro » de l'approche, elle permet d'envisager le phénomène sous l'angle des transformations sociales à l'échelle locale. C'est ce que fait Kenneth Coates dans son histoire sociale du Yukon, racontée du point de vue de la coexistence entre Autochtones et nouveaux arrivants de 1840 à 1973<sup>31</sup>. Coates cherche à dégager un modèle général d'interaction entre les deux populations en se basant sur leurs différents points de contact, notamment l'économie et la religion, et en tenant compte du fait que les acteurs des deux groupes s'engageaient dans la relation avec un bagage culturel particulier et distinct. Bien qu'il mette l'accent sur l'action et l'impact d'institutions allochtones comme l'État et l'Église, Coates fait l'effort d'examiner comment ces institutions ont effectivement représenté une force de changement. Refusant de faire l'adéquation entre la rhétorique de l'Église ou de l'État et leurs actions sur le terrain, il étudie leurs politiques en fonction de leur mise en œuvre par les agents sur place plutôt que dans une perspective globale ou nationale. Cette approche lui permet de constater que même si l'objectif officiel était l'assimilation des Autochtones, en pratique les conditions sur le terrain ne le permettait pas et ces institutions ont plutôt eu tendance à s'accommoder de leur mode de vie<sup>32</sup>. Parallèlement, il observe que les Autochtones répondaient aux changements introduits par la

---

<sup>29</sup> J. R. Miller, « Bringing Native People In from the Margins », p. 19

<sup>30</sup> Pour une discussion sur l'ethnohistoire, voir Bruce G. Trigger, *Natives and Newcomers : Canada's 'Heroic Age' Reconsidered*, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 1985; Bruce G. Trigger, *The Children of Aataentsic : A History of the Huron People to 1660*, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 1976.

<sup>31</sup> Kenneth S. Coates, *Best Left as Indians*.

<sup>32</sup> Kenneth S. Coates, *Best Left as Indians*, p. 112.

présence des Allochtones en fonction de leurs propres intérêts, ce qui leur a permis de conserver un certain niveau d'autonomie et d'intégrité culturelle jusqu'au milieu de XX<sup>e</sup> siècle<sup>33</sup>. La démarche de Coates permet donc d'analyser les transformations sociales au Yukon telle qu'elles se sont articulées sur le terrain, et ainsi nuancer une interprétation des relations entre l'État et les Autochtones qui serait fondée uniquement sur la logique gouvernementale. Pour sa part, Toby Morantz étudie l'histoire récente des Cris de la Baie James dans une perspective semblable tout en proposant une plus grande conceptualisation de la relation et des transformations sociales qu'elle a entraînées<sup>34</sup>. Elle utilise en effet le cadre du colonialisme bureaucratique pour décrire le déclin de l'autonomie politique et économique des Autochtones. En étudiant la situation des Autochtones sur le terrain, elle montre que c'est par la gouvernance que la société allochtone a marqué sa domination et a exercé son contrôle sur les Cris. Comme Coates, elle constate que les Autochtones ont conservé leur autonomie au cours des premiers siècles de contact. Au cours de cette période, les relations entre les deux sociétés s'articulaient autour de la traite des fourrures, qui n'a pas provoqué de transformations sociales fondamentales<sup>35</sup>. L'extension de l'activité de l'État au XX<sup>e</sup> siècle, entamée à la Baie James dès les années 1930 par la mise en place des réserves de castor, a cependant continuellement rétréci leurs marges de manœuvre et miné leur capacité d'autodétermination<sup>36</sup>. Ce n'est qu'à partir des années 1950 que le gouvernement fédéral a effectivement mis en œuvre sa politique d'assimilation et qu'il a introduit chez les Autochtones une panoplie de services sociaux qui ont eu des effets désastreux sur l'organisation sociale crie, en raison de la faiblesse de leur conception et de leur financement<sup>37</sup>. C'est donc en étudiant la dynamique de transformation de la société crie au contact des institutions du Sud que Morantz parvient à tirer des conclusions sur la nature de la relation entre les Autochtones de l'Est de la Baie James et l'État.

---

<sup>33</sup> Kenneth S. Coates, *Best Left as Indians*, p. 248.

<sup>34</sup> Toby Morantz, *The White Man's Gonna Getcha : the Colonial Challenge to the Crees in Quebec*, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2002.

<sup>35</sup> Toby Morantz, *The White Man's Gonna Getcha*, p. 6.

<sup>36</sup> Toby Morantz, *The White Man's Gonna Getcha*, p. 175.

<sup>37</sup> Toby Morantz, *The White Man's Gonna Getcha*, p. 246.

Cette perspective méthodologique apporte donc un nouvel éclairage sur les relations entre l'État et les Autochtones, particulièrement en ce qui concerne les transformations sociales survenues dans le cadre de cette relation. En confrontant les principes mis de l'avant par l'État pour définir sa relation avec les Autochtones et les pratiques des acteurs, cette approche permet de mieux saisir les dynamiques à l'œuvre et de nuancer la triade protection, civilisation et assimilation. La question territoriale est un autre angle par lequel les relations entre l'État et les Autochtones ont été abordées dans le cadre de cette perspective méthodologique. L'histoire de la question territoriale en Colombie-Britannique de Paul Tennant en est un bon exemple<sup>38</sup>. Bien qu'il s'intéresse de façon marquée aux politiques provinciales et fédérales, qui ont été déterminantes dans la genèse des conflits sur ce territoire, c'est l'activité politique des Autochtones qu'il place au cœur de son récit. Il décrit et analyse le développement des organisations et des stratégies politiques modernes des Autochtones, créées de leur propre initiative et dans leurs propres termes. Il montre ainsi que l'activité politique des Autochtones de Colombie-Britannique est autonome de l'État dans la mesure où elle existe à l'extérieur de son cadre institutionnel. Le concept de titre aborigène est à la base de son analyse. Il montre d'une part que si les gouvernements l'ont parfois reconnu, c'est sa fréquente négation par les autorités qui est à l'origine de l'infiltration de l'État dans les sociétés autochtones avec, notamment, la mise en place des réserves et l'imposition des lois. D'autre part, il présente l'activité politique des Autochtones pour faire reconnaître leur titre à l'intérieur d'un processus de constitution d'une conscience politique et de structuration d'une organisation qui met de l'avant ses propres objectifs et formule ses propres revendications. Tennant fait donc l'histoire des relations entre les gouvernements et les Autochtones sur la base de leurs pratiques politiques. En allant voir sur le terrain, il arrive à mettre en lumière la relation politique entre les différents acteurs au-delà de la logique formulée par l'État. Victor Lytwyn et Dean Jacobs, dans un article concernant une tout autre région et une époque fort différente, arrivent sensiblement au même résultat<sup>39</sup>. Les auteurs s'intéressent aux relations entre les Autochtones et les nouveaux arrivants, autant les colons

---

<sup>38</sup> Paul Tennant, *Aboriginal Peoples and Politics : the Indian Land Question in British Columbia, 1849-1989*, Vancouver, UBC Press, 1990.

<sup>39</sup> Victor Lytwyn et Dean Jacobs, « "For Good Will and Affection" : The Detroit Indian Deeds and British Land Policy, 1760-1827 », *Ontario History*, vol. XCII, no 2 (2000) : p. 9-29.



que les autorités, à travers l'étude des cessions territoriales dans la région de Détroit au début du régime anglais. Bien que la Proclamation Royale de 1763 les interdise, il y a eu plusieurs cessions de terres par des Autochtones à des particuliers. La Proclamation Royale, qui prévoyait que seule la Couronne pouvait conclure des accords de cession de terres avec les Autochtones, n'aurait cependant été appliquée que suite au mécontentement de certains chefs à l'égard des nouveaux détenteurs de titre. La conclusion de traités avec la Couronne leur serait alors apparue plus avantageuse que les cessions particulières<sup>40</sup>. Les auteurs montrent ainsi que les relations entre les Autochtones et les nouveaux arrivants telles qu'elles se vivaient sur le terrain ne découlaient pas nécessairement des politiques officielles des autorités. La conclusion de traités avec la couronne, bien que prévue par la Proclamation Royale, aurait été le résultat d'une conjoncture politique particulière bien plus qu'une volonté des autorités d'appliquer telle quelle une politique donnée. Lytwyn et Jacobs montrent donc que des relations politiques peuvent s'établir à l'extérieur du cadre d'une politique gouvernementale, et que celle-ci peut même être instrumentalisée par l'une ou l'autre partie indépendamment de la logique qui a présidé à sa création.

Les relations entre les Autochtones et l'État ne peuvent être comprises uniquement sur la base de la logique de l'État étant donné qu'on ne peut présumer de la cohérence entre le discours et les actions d'une institution aussi complexe. Une approche méthodologique basée sur les pratiques plutôt que les principes montre que la dynamique de ces relations est beaucoup plus subtile que la triade protection, civilisation et assimilation. L'étude des points de rencontre entre l'État et les Autochtones permet, comme le montrent ces quelques travaux, d'observer dans son contexte la constitution et l'articulation d'une véritable relation politique. Conformément à l'intention de départ, cette méthodologie positionne les Autochtones comme des acteurs politiques à part entière, et non comme des sujets réagissant à des mesures étatiques.

---

<sup>40</sup> Victor Lytwyn et Dean Jacobs, « "For Good Will and Affection" », p. 25.

### 1.1.3 Méthodologie et épistémologie : quelques considérations

Les deux approches méthodologiques présentées ci-haut, bien qu'offrant des perspectives différentes, ne nous semblent pas pour autant contradictoires. En effet, elles contribuent à mettre en lumière des aspects différents des relations entre l'État et les Autochtones, et devraient donc fonctionner en complémentarité plutôt qu'en opposition. Pendant que la première décortique la logique de l'État et révèle la représentation de la relation avec les Autochtones qui prévaut dans les hautes sphères politiques et administratives, la seconde cherche à rendre compte de l'articulation de cette relation sur le terrain à partir des pratiques de tous les acteurs en présence, y compris les Autochtones. Loin d'être mutuellement exclusives, ces deux approches permettent au chercheur de porter un regard nuancé sur les différents aspects des relations entre l'État et les Autochtones.

Ces deux approches, quoique complémentaires dans leurs perspectives, partagent cependant une même base épistémologique. Elles semblent en effet fondées sur le postulat que les phénomènes qui concernent les Autochtones, y compris leurs relations avec l'État et le reste de la société allochtone, présentent des particularités intrinsèques. On suppose généralement que leur dynamique est différente de celle d'autres phénomènes sociaux ou politiques, étant donné le caractère distinct des cultures autochtones et la spécificité de leur situation juridique. Ces phénomènes sont donc constitués en objet d'étude par les chercheurs sur la base de cette spécificité présumée, puis étudiés comme tels. Les deux démarches méthodologiques que nous avons présentées proposent d'étudier les phénomènes autochtones dans ce qu'ils ont de spécifique, que ce soit au niveau de la logique gouvernementale ou des pratiques sur le terrain. Il est plutôt rare que l'on tente de replacer ces phénomènes à l'intérieur de cadres analytiques plus larges, comme par exemple celui de la construction de l'État<sup>41</sup>. Rien de surprenant, donc, à ce que les cadres interprétatifs qui se dégagent de telles études tendent à démontrer ou soutenir la particularité de ces phénomènes, puisque ces derniers sont définis sur la base de leur spécificité. Cette épistémologie plutôt essentialiste

---

<sup>41</sup> Certains auteurs proposent des pistes intéressantes, comme par exemple J. Rick Ponting, « Relations Between Bands and the Department of Indian Affairs. A Case of Internal Colonialism? », dans *Arduous Journey. Canadian Indians and Decolonization*, sous la dir. de J. Rick Ponting, Toronto, McClelland and Stewart, 1986, p. 84-111.

court le risque de s'avérer carrément téléologique car elle encourage une étude en vase clos des phénomènes autochtones. On peut d'ailleurs s'interroger sur le rôle de la judiciarisation des questions autochtones dans l'adoption quasi machinale d'une telle épistémologie par une majorité de chercheurs, questionnement sur lequel nous reviendrons<sup>42</sup>. L'historien s'intéressant à de tels phénomènes doit donc être conscient des pièges que peuvent receler ses choix méthodologiques et épistémologiques, mais aussi garder l'esprit ouvert et rester sensible aux apports potentiels de cadres analytiques plus larges ou « non traditionnels ».

## 1.2 Quelques problèmes de l'histoire récente : le cas du Québec

Ces quelques réflexions d'ordre méthodologique et épistémologiques nous permettent de jeter un regard plus critique sur l'histoire récente des relations entre l'État et les Autochtones. Les deux perspectives méthodologiques décrites ci-haut, quoique différentes dans leur façon d'aborder l'objet d'étude, semblent partager la même conception épistémologique des relations entre l'État et les Autochtones, conception basée sur le postulat de la spécificité de ce phénomène. Ce postulat est d'ailleurs conforté par le fait que la relation entre l'État canadien et les Indiens est enchâssée dans la Constitution, étant donné que l'article 91 (24) de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique (AANB) confère au gouvernement fédéral la compétence exclusive pour légiférer sur les matières concernant les Indiens et les terres qui leur sont réservées<sup>43</sup>. Cela explique en bonne partie pourquoi le fédéral est au centre des études portant sur les relations entre les Autochtones et l'État. Or, si la compétence constitutionnelle du fédéral est théoriquement exclusive, elle n'empêche pas l'existence de relations politiques entre les Autochtones et les autres paliers de gouvernement<sup>44</sup>. L'émergence des provinces comme acteurs formels de la politique indienne

---

<sup>42</sup> À ce sujet, voir Alain Beaulieu, « Les pièges de la judiciarisation de l'histoire autochtone », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 53, no 4 (2000) : p. 541-551; Jean-Jacques Simard, *La Réduction. L'Autochtone inventé et les Amérindiens d'aujourd'hui*, Sillery, Septentrion, 2003.

<sup>43</sup> Renée Dupuis, *La question indienne au Canada*, p. 23.

<sup>44</sup> Plusieurs études qui adoptent une perspective méthodologique basée sur les pratiques politiques constatent l'existence de telles relations – voir notamment Toby Morantz, « Provincial Game Laws at the Turn of the Century : Protective or Punitive Measures for the Native Peoples of

après la Deuxième Guerre mondiale permet de poursuivre la réflexion méthodologique et épistémologique déjà entamée tout en s'interrogeant sur les impacts de la judiciarisation des questions autochtones sur l'historiographie. Après un bref aperçu du contexte dans lequel les relations entre les provinces et les Autochtones se sont formalisées dans la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle, nous nous pencherons sur la place qu'elles occupent dans l'historiographie et nous discuterons des problèmes qui en émergent à partir du cas de la CBJNQ.

### 1.2.1 La formalisation du rôle des provinces

Le rôle des provinces dans les affaires autochtones s'est officialisé dans la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Cependant, les gouvernements provinciaux étaient impliqués auprès des Autochtones, directement ou indirectement, bien avant cette période. En effet, les provinces avaient des compétences constitutionnelles leur permettant de légiférer dans des domaines qui pouvaient affecter les Autochtones. Le meilleur exemple est sans doute celui des lois provinciales sur la chasse et la pêche, qui entraient en conflit avec la poursuite du mode de vie traditionnel des Autochtones. Dès le début du siècle, les Autochtones ont protesté contre les lois québécoises qui visaient à protéger les ressources fauniques, mais qui du même souffle menaçaient ce qui constituait encore la principale activité de subsistance pour certains peuples<sup>45</sup>. Les gouvernements provinciaux étaient aussi impliqués dans les transactions foncières concernant les terres réservées aux Indiens. En vertu de l'article 109 de l'AANB, les provinces sont propriétaires des terres de la Couronne qui se trouvent à l'intérieur de leurs frontières et des ressources naturelles qu'elles recèlent<sup>46</sup>. Pour créer de nouvelles réserves indiennes, le gouvernement fédéral devait donc s'assurer de la coopération des provinces qui, dans la première moitié du siècle, convoitaient les territoires riches en

---

Quebec? », dans *Papers of the Twenty-Sixth Algonquian Conference*, sous la dir. de David Pentland, Winnipeg, University of Manitoba, 1995, p. 275-290; Toby Morantz, *The White Man's Gonna Getcha*.

<sup>45</sup> Toby Morantz, « Provincial Game Laws ».

<sup>46</sup> Radha Jhappan, « The Federal-Provincial Power-grid and Aboriginal Self-Government », dans *New Trends in Canadian Federalism*, sous la dir. de François Rocher et Miriam Smith, Peterborough, Broadview Press, 1995, p. 169-170; Fiona A. Sampson, « An Historical Consideration of Ontario Aboriginal Policy », dans *Co-Existence? Studies in Ontario-First Nations Relations*, sous la dir. de Bruce W. Hodgins, Shawn Heard et John S. Milloy, Peterborough, Frost Centre for Canadian Heritage and Development Studies, Trent University, 1992, p. 12.

ressources minières et forestières occupés par des Autochtones<sup>47</sup>. Finalement, dans les années 1930, un conflit entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec à propos de la responsabilité à l'égard des Inuit s'est transporté en Cour Suprême. Alors que le fédéral soutenait qu'il n'avait pas d'obligation légale à l'égard des Inuit vivant en territoire provincial puisque, ethnologiquement parlant, ils n'étaient pas des Indiens, la Cour s'est prononcée en faveur du gouvernement québécois et a statué que les Inuit devaient être considérés comme une responsabilité fédérale en vertu de l'article 91 (24) de l'AANB. La province se voyait ainsi exemptée de payer pour les mesures de secours direct destinées aux Inuit<sup>48</sup>. Les Indiens et leurs terres, dont la compétence officielle relevait exclusivement du fédéral, ont donc quand même été dans la mire des provinces dès la première moitié du siècle, ce qui a entraîné ou accentué des conflits entre les deux ordres de gouvernement.

C'est au cours de la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle que les relations entre les provinces et les Autochtones ont commencé à être institutionnalisées. Plusieurs facteurs, dont certains sont particuliers au Québec, ont contribué à ce processus. D'une part, l'accélération du développement économique dans les territoires nordiques a favorisé une plus grande présence des gouvernements provinciaux dans ces régions. Voulant profiter du boom des ressources naturelles d'après-guerre pour financer la mise en place de programmes sociaux, plusieurs provinces ont créé des sociétés d'État chargées d'exploiter les ressources minières, forestières ou énergétiques de leurs territoires nordiques<sup>49</sup>. Au Québec cette expansion économique et territoriale a pris une couleur particulière dans les années 1960 avec la Révolution tranquille et l'essor du nationalisme. Soucieux de renforcer le fait français et de limiter l'emprise du fédéral, le gouvernement québécois a entrepris d'affirmer sa présence sur

---

<sup>47</sup> Karl Carisse, *Becoming Canadian. Federal-Provincial Indian Policy and the Integration of Natives, 1945-1969: The Case of Ontario*, Masters Thesis (Department of History), University of Ottawa, 2000, p. 12; Claude Gélinas, « La création des réserves Atikamekw (1895-1950), ou quand l'Indien était vraiment un Indien », *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. 32, no 2 (2002) : p. 35-48.

<sup>48</sup> Richard J. Diubaldo, « The Absurd Little Mouse: When Eskimos Became Indians », *Journal of Canadian Studies/Revue d'études canadiennes*, vol. 16, no 2 (1981) : p. 34-40.

<sup>49</sup> Morris Zaslow, *The Northward Expansion of Canada 1914-1967*, Toronto, McClelland & Stewart, Coll. « The Canadian Centenary series – 17 », 1988, p. 237-251; voir aussi Kenneth Coates et William R. Morrison, *The Forgotten North. A History of Canada's Provincial Norths*, Toronto, James Lorimier & Co, 1992.

son territoire nordique. La Direction Générale du Nouveau-Québec, créée en 1963 au sein du ministère des Richesses naturelles, devait superviser le développement économique et social sur ce territoire immense. Cette volonté s'est traduite entre autres par des efforts d'intégration des Inuit au développement économique régional et par la création d'écoles francophones en milieu autochtone, histoire de contrebalancer les écoles fédérales anglophones<sup>50</sup>. L'expansion économique des provinces dans leurs territoires nordiques a donc entraîné une expansion institutionnelle parallèle qui s'est aussi fait sentir dans les communautés autochtones<sup>51</sup>.

D'autre part, certains facteurs politiques ont encouragé une implication formelle des gouvernements provinciaux auprès des Autochtones. Soucieux de mettre sa politique indienne au goût du jour et drapé dans un discours libéral sur la citoyenneté, le fédéral s'est appliqué à accroître la responsabilité des provinces à l'égard des Indiens<sup>52</sup>. Par exemple, l'article 87 (aujourd'hui 88) de la Loi sur les Indiens de 1951 stipulait que les Indiens, qu'ils vivent dans une réserve ou non, étaient soumis aux lois provinciales d'application générale. De plus, dans un souci de rationalisation des dépenses et en s'appuyant sur la compétence constitutionnelle provinciale dans ce domaine, le fédéral cherchait à confier aux provinces la responsabilité des services sociaux aux Indiens<sup>53</sup>. Le Rapport Hawthorn, dont le premier volume est paru en 1966, soutenait que c'était la seule façon d'assurer aux Indiens des

---

<sup>50</sup> Éric Gourdeau, « Le Québec et la question autochtone », dans *Québec : État et société*, sous la dir. de Alain-G. Gagnon, Montréal, Québec Amérique, 1994, p. 330; Jean-Claude Jay-Rayon, *Le dossier Baie James*, Montréal, Leméac, 1973, p. 61; Morris Zaslow, *The Northward Expansion of Canada*, p. 258.

<sup>51</sup> Voir aussi Toby Morantz, *The White Man's Gonna Getcha*; David M. Quiring, *CCF Colonialism in Northern Saskatchewan. Battling Parish Priests, Bootleggers, and Fur Sharks*, Vancouver, UBC Press, 2004.

<sup>52</sup> Voir entre autres John F. Leslie, *Assimilation, Integration or Termination?*; Canada, Comité spécial mixte institué pour continuer et terminer l'étude de la Loi des indiens, *Minutes of proceedings and evidence / Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons appointed to continue and complete the examination and consideration of the Indian Act*, 5 t., Ottawa, Le Sénat et la Chambre, 1946.

<sup>53</sup> Radha Jhappan, « The Federal-Provincial Power-grid and Aboriginal Self-Government »; John F. Leslie, *Assimilation, Integration or Termination?*; Bradford Morse, « Government Obligations, Aboriginal Peoples and Section 91 (24) », dans *Aboriginal Peoples and Government Responsibility. Exploring Federal and Provincial Roles*, sous la dir. de David C. Hawkes, Ottawa, Carleton University Press, 1989, p. 59-91.

conditions de vie équivalentes à celles des autres citoyens canadiens<sup>54</sup>, logique poussée à l'extrême dans le Livre Blanc de 1969, qui proposait carrément l'élimination de tout statut spécial pour les Indiens<sup>55</sup>. La politique fédérale des revendications territoriales, qui a remplacé en 1973 la politique du Livre Blanc rejetée massivement par les Autochtones, prévoyait l'implication des provinces dans la négociation et la mise en œuvre d'ententes réglant ces revendications. La Convention de la Baie James et du Nord québécois (CBJNQ) est considérée comme la première entente de ce type, qualifiée de « traité moderne »<sup>56</sup>.

L'institutionnalisation des relations entre les gouvernements provinciaux et les Autochtones ne peut cependant pas être attribuée uniquement à la volonté du fédéral de « normaliser » la situation des Autochtones et, ainsi, de se « débarrasser » d'une responsabilité coûteuse. L'émergence d'organisations Indiennes provinciales a sans doute aussi contribué à l'instauration d'un dialogue politique formel avec les provinces. Par exemple, l'Association des Indiens du Québec (AIQ), fondée en 1965, a présenté un mémoire à la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec et a entamé en 1969 des négociations tripartites avec le fédéral et le provincial au sujet des droits de chasse et de pêche des Indiens<sup>57</sup>. L'AIQ a d'ailleurs joué un rôle important dans le litige et la négociation qui ont mené à la CBJNQ<sup>58</sup>.

---

<sup>54</sup> Harry B. Hawthorn, *A Survey of the Contemporary Indians of Canada*, p. 4, 14.

<sup>55</sup> Canada, *La politique indienne du gouvernement du Canada*, Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1969.

<sup>56</sup> Voir Renée Dupuis, *La question indienne au Canada*; Québec, *Convention de la Baie James et du Nord québécois et conventions complémentaires*, Sainte-Foy, Les Publications du Québec, Coll., 1998.

<sup>57</sup> Québec, Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec, *Rapport de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec*, 4 t., Québec, La Commission, 1967; Sylvie Vincent, « La révélation d'une force politique : les Autochtones », dans *Le Québec en jeu. Comprendre les grands défis*, sous la dir. de Gérard Daigle et Guy Rocher, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1992, p. 754-5.

<sup>58</sup> Voir notamment Ignatius Edwin La Rusic, *La négociation d'un mode de vie : la structure administrative découlant de la Convention de la Baie James, l'expérience initiale des Cris*, Montréal, ssDcc inc., 1979; Sean Mc Cutcheon, *Electric rivers : the story of the James Bay Project*, Montréal, Black Rose Books, 1991; Boyce Richardson, *Strangers Devour the Land : The Cree Hunters of the James Bay Area Versus Premier Bourassa and the James Bay Development Corporation*, Toronto, Macmillan of Canada, 1975.

Bref, si les provinces étaient impliquées directement ou indirectement auprès des Autochtones dès le début du XX<sup>e</sup> siècle, ce n'est qu'à partir de l'après-guerre que leurs relations politiques se sont peu à peu formalisées. L'institutionnalisation de ces relations procède d'une conjonction de facteurs d'ordre juridique, économique, social et politique, auxquels l'historiographie n'accorde cependant pas la même importance.

### 1.2.2 Les provinces dans l'historiographie

S'il existe un grand nombre d'analyses politiques et juridiques sur les relations entre les Autochtones et les provinces autour de la question de l'autonomie gouvernementale, mise à l'ordre du jour par la réforme constitutionnelle de 1982<sup>59</sup>, peu d'études traitent de ce sujet dans une perspective historique. Les historiens qui se sont intéressés aux relations entre les provinces et les Autochtones après la Deuxième Guerre mondiale ont généralement privilégié deux façons d'aborder cette question. La première, ironiquement, est centrée sur l'évolution de la politique indienne du gouvernement fédéral. John Leslie, dans son analyse de la politique indienne entre 1943 et 1963, montre comment les provinces ont été intégrées à la communauté politique des affaires indiennes au cours de cette période. Cette intégration et le transfert de responsabilités qu'elle entraîne sont ici considérés comme un instrument de la politique fédérale visant l'intégration des Autochtones<sup>60</sup>. Cette façon d'envisager la participation des provinces est récurrente dans les travaux qui s'intéressent de prime abord au gouvernement fédéral. Sally Weaver et Hugh Shewell, qui étudient respectivement le processus de formulation du Livre Blanc et les politiques sociales fédérales destinées aux Indiens, soulignent tous deux que l'intention d'impliquer les provinces dans les affaires indiennes découle d'une volonté de mettre les Indiens sur un pied d'égalité avec les autres

---

<sup>59</sup> Voir notamment David C. Hawkes (dir.), *Aboriginal Peoples and Government Responsibility. Exploring Federal and Provincial Roles*, Ottawa, Carleton University Press, 1989; Radha Jhappan, « The Federal-Provincial Power-grid and Aboriginal Self-Government »; J. Anthony Long et Menno Boldt (dir.), *Governments in Conflict? Provinces and Indian Nations in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1988.

<sup>60</sup> John F. Leslie, *Assimilation, Integration or Termination?*, p. 261, 406-7.



citoyens canadiens<sup>61</sup>. Le transfert de certaines responsabilités aux provinces est donc étudié en tant que moyen mis de l'avant par le fédéral pour atteindre son objectif d'assimilation des Indiens. En mettant ainsi l'accent sur le discours officiel et la logique de l'État fédéral, ces auteurs finissent par raconter l'histoire de l'implication des provinces dans les termes de la politique fédérale et reviennent à la triade protection, civilisation et assimilation.

La seconde approche consiste à analyser le développement des relations entre les Autochtones et les gouvernements provinciaux en fonction de l'évolution des intérêts de ces derniers. Par exemple, Éric Gourdeau présente le développement d'une politique québécoise à l'égard des Autochtones comme découlant directement de l'intérêt de la province pour le développement économique de territoires qu'ils occupaient<sup>62</sup>. David Quiring étudie la politique du CCF pour le nord de la Saskatchewan de la même façon. Il montre en effet que la politique de modernisation, d'assimilation et de socialisme mise en œuvre dans les communautés autochtones était fondée sur des objectifs de développement économique et d'exploitation des ressources naturelles, objectifs qui passaient parfois devant l'idéal social ou politique<sup>63</sup>. Fiona Sampson relève la même différence entre la rhétorique du gouvernement et ses actions concrètes en ce qui concerne la politique ontarienne à l'égard des Autochtones. Elle souligne que malgré un discours ouvert et libéral, l'Ontario cherchait essentiellement à s'approprier des ressources naturelles en étendant sa juridiction aux Indiens et à leurs terres<sup>64</sup>. Abordées ainsi, les relations entre les gouvernements provinciaux et les Autochtones sont ramenées à la volonté des provinces de contrôler le territoire et les ressources naturelles qu'il contient, et aux moyens mis en œuvre pour y arriver. Encore une fois, c'est la logique de l'appareil étatique, ici au niveau provincial, qui est au cœur de ces études.

---

<sup>61</sup> Hugh Shewell, « 'Bitterness behind Every Smiling Face' : Community Development and Canada's First Nations, 1954-1968 », *Canadian Historical Review*, vol. 83, no 1 (2002), p. 60; Hugh Shewell, *Enough to Keep Them Alive*, p. 204-5 et 260; Sally M. Weaver, *Making Canadian Indian Policy*, p. 25 et 167.

<sup>62</sup> Éric Gourdeau, « Quebec and Aboriginal Peoples », dans *Governments in Conflict? Provinces and Indian Nations in Canada*, sous la dir. de J. Anthony Long et Menno Boldt, Toronto, University of Toronto Press, 1988, p. 109-12.

<sup>63</sup> David M. Quiring, *CCF Colonialism in Northern Saskatchewan*.

<sup>64</sup> Fiona A. Sampson, « An Historical Consideration of Ontario Aboriginal Policy », p. 12.

Les relations entre les Autochtones et les provinces dans la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle ont donc surtout été étudiées du point de vue des politiques de l'État, au niveau fédéral comme au niveau provincial. Peu d'auteurs abordent le développement et la formalisation de ces relations en tant que processus de constitution d'un dialogue politique entre trois acteurs – l'État fédéral, l'État provincial et les Autochtones. Seuls Paul Tennant et Sylvie Vincent, qui s'intéressent à l'émergence de forces politiques autochtones en Colombie Britannique et au Québec respectivement, semblent s'engager dans cette voie et considérer les Autochtones et leurs organisations comme de véritables acteurs politiques pouvant entretenir activement des relations avec les deux paliers de gouvernement<sup>65</sup>.

### 1.2.3 Le déterminisme juridique et la CBJNQ

On peut se demander si cette prédilection pour l'adoption d'un point de vue centré sur les autorités gouvernementales ne découle pas du postulat de la spécificité des phénomènes autochtones décrit plus haut. En effet, en adoptant une position épistémologique selon laquelle les relations des Autochtones avec l'État présentent des particularités intrinsèques, la plupart des historiens abordent les relations fédéral-provinces-Autochtones à partir de leur spécificité, c'est-à-dire la logique particulière de chaque palier de gouvernement dans sa façon de revendiquer et d'utiliser ses compétences juridictionnelles face aux Autochtones. On doit tenir compte du fait que la litigation des questions autochtones, à laquelle des historiens sont souvent appelés à participer<sup>66</sup>, renforce cette tendance à poser le problème en termes de droits Autochtones versus la compétence juridictionnelle des différents paliers de gouvernement et, en quelque sorte, banalise un certain déterminisme juridique dans l'analyse historique.

L'historiographie sur la CBJNQ, qui représente une très large part de la littérature sur les relations entre les Autochtones et l'État au Québec, est un exemple frappant de l'influence de ce déterminisme juridique sur notre lecture de l'histoire des relations entre les

---

<sup>65</sup> Paul Tennant, *Aboriginal Peoples and Politics*; Sylvie Vincent, « La révélation d'une force politique : les Autochtones ».

<sup>66</sup> Alain Beaulieu, « Les pièges de la judiciarisation de l'histoire autochtone ».

Autochtones et les deux paliers de gouvernement. En effet, si la CBJNQ est considérée comme la première politique autochtone du gouvernement du Québec<sup>67</sup>, on situe généralement son origine dans le procès en Cour Supérieure du Québec, qui semble avoir joué un rôle déterminant dans la conclusion d'une entente et dans la détermination de son contenu. Le jugement Malouf, rendu en 1973, est réputé avoir forcé le gouvernement québécois à négocier avec les Cris et les Inuit en leur accordant une injonction interlocutoire suspendant les travaux du mégaprojet hydroélectrique de la Baie James. Avant ce jugement, la position du Québec était que les Autochtones, qui de toute façon relevaient du gouvernement fédéral, n'avaient pas de droits sur le territoire que la province voulait développer. Le jugement Malouf, au contraire, reconnaissait que les Autochtones du nord québécois pouvaient avoir de tels droits en vertu des lois sur l'extension des frontières de 1898 et 1912. On souligne d'autre part que le procès a fixé les termes dans lesquels l'entente a été négociée puisque chaque partie y a présenté et développé sa position<sup>68</sup>.

L'analyse historique que l'on propose de la CBJNQ, généralement fondée sur des repères juridiques comme des lois ou des jugements, a cependant le défaut de ramener l'ensemble des relations entre le fédéral, le Québec et les Autochtones aux structures politiques et institutionnelles mises en place dans le cadre de ce litige, puis de la Convention proprement dite. En effet, cette façon de procéder canalise l'attention du chercheur sur les stratégies des acteurs et leurs contraintes dans le contexte de ce conflit particulier, plutôt que sur la configuration des relations politiques entre les trois parties dans leur ensemble. Sylvie Vincent suggère cependant qu'une certaine institutionnalisation de ces relations était entamée avant même le déclenchement du conflit de la Baie James, alors que dès 1969 l'AIQ faisait des représentations auprès des gouvernements et participait à des négociations tripartites<sup>69</sup>. Il y aurait donc lieu de reconsidérer la façon dont on étudie la relation entre les Autochtones et

---

<sup>67</sup> Éric Gourdeau, «Le Québec et la question autochtone», p. 330.

<sup>68</sup> Voir notamment Guy Mercier et Gilles Ritchot, « La Baie James. Les dessous d'une rencontre que la bureaucratie n'avait pas prévue », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 41, no 113 (1997) : p. 137-169 ; Sylvie Vincent et Gary Bowers (dir.), *Baie James et Nord Québécois. Dix ans après (James Bay and Northern Quebec. Ten years after)*, Montréal, Recherches amérindiennes au Québec, 1988; Ignatius Edwin La Rusic, *La négociation d'un mode de vie*; Sean Mc Cutcheon, *Electric rivers*; Boyce Richardson, *Strangers Devour the Land*.

<sup>69</sup> Sylvie Vincent, « La révélation d'une force politique : les Autochtones », p. 754-5.

les différents paliers de gouvernement étant donné que l'épistémologie de la spécificité ne semble pas rendre compte de la dynamique de cette relation en-dehors d'un cadre juridique.

### 1.3 Conclusion

L'histoire des relations entre l'État et les Autochtones a été traitée à travers deux grandes approches méthodologiques, l'une axée sur la logique de l'État et l'autre centrée sur les pratiques des différents acteurs sur le terrain. Quoique ces approches soient complémentaires, elles comportent toutes deux un risque : celui de tomber dans l'essentialisme en postulant la spécificité des phénomènes autochtones. L'étude des relations entre les gouvernements provinciaux et les Autochtones est marquée du même choix épistémologique que la plupart des travaux sur le fédéral, choix qui entraîne cependant un certain déterminisme juridique dans l'analyse des relations politiques. Au Québec, cette attitude des chercheurs fait que l'histoire des premières relations formelles entre les Autochtones et le gouvernement québécois a été négligée au profit d'une étude extensive de la CBJNQ. Or, on peut se demander dans quelle mesure ces premières relations ont pu avoir une influence sur les acteurs qui, à peine quelques années plus tard, prendraient part au conflit de la Baie James et à la négociation de son règlement.

Nous proposons donc de faire l'histoire des premières relations formelles entre les Autochtones et l'État québécois à partir de 1960, année marquant le début de la Révolution tranquille, jusqu'à l'annonce du projet de la Baie James en 1971. L'hypothèse qui sous-tend l'ensemble de ce travail est que l'État québécois a commencé à élaborer une politique à l'égard des Autochtones dès les années 1960, soit avant même le début du conflit de la Baie James. Nous voulons aussi montrer que cette « proto-politique » s'inscrit dans le cadre plus large de l'extension de l'intervention de l'État durant cette période, et que les pratiques des différents acteurs en présence ont participé à la configuration de leurs relations politiques. En mettant ainsi en parallèle le discours de l'État et ses pratiques, nous voulons éviter de réduire un ensemble complexe de relations politiques à une « simple » relation de domination entre l'État et les Autochtones. Comme Sally Weaver dans l'incontournable *Making Canadian*

*Indian Policy*, nous nous intéressons au *processus* de construction d'une politique publique<sup>70</sup>. Une telle démarche permet de sortir d'un cadre exclusivement juridique pour s'attarder plutôt à la configuration et la dynamique des relations entre les différents intervenants étatiques et les acteurs externes. L'État québécois est au coeur de notre étude, qui s'inscrit dans le courant historiographique centré sur les politiques gouvernementales. Nous tenterons par ailleurs d'intégrer un élément essentiel de l'approche basée sur les pratiques des acteurs à notre démarche : éviter de faire l'adéquation entre le discours de l'État et ses actions concrètes. Il ne nous est malheureusement pas possible dans le cadre de ce mémoire d'aller voir ce qui se passe « sur le terrain », c'est-à-dire comment s'articulent, localement et au quotidien, les relations entre les Autochtones et le gouvernement. La collecte et l'organisation de sources permettant d'adopter cette perspective représenterait, en soi, une tâche énorme. De plus, une bonne partie du processus de construction de la politique durant cette période s'est déroulée à l'intérieur des cercles politique et administratif, et a été généralement négligée dans l'historiographie. Il existe pourtant une documentation très riche sur le sujet, notamment dans les archives de l'exécutif québécois (ANQ, classe E) qui constituent le cœur de notre corpus. S'il permet de suivre assez précisément l'évolution de la politique québécoise, il se révèle toutefois plutôt limité en ce qui a trait au point de vue des Autochtones. Étant donné sa nature, nous devons déduire ce dernier à partir de sources secondaires ou à travers ce que les intervenants étatiques en ont retenu<sup>71</sup>. En attendant, l'histoire globale de l'émergence politique des Autochtones du Québec au XX<sup>e</sup> siècle reste à faire. Nous espérons que ce mémoire, qui se veut une tentative de défrichage de l'abondante documentation gouvernementale de cette époque, fournira une pièce utile à ce puzzle.

---

<sup>70</sup> Sally M. Weaver, *Making Canadian Indian Policy*.

<sup>71</sup> Voir notamment Jean-Jacques Simard et Gérard Duhaime, « Praxis autochtone et stratégies techno-bureaucratiques. L'épisode de la consultation de l'hiver 1970 au Nouveau-Québec; ses tenants et ses aboutissants », *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. XI, no 2 (1981) : p. 115-132; Max Gros-Louis, *Le "premier" des Hurons*, Montréal, Éditions du Jour, 1971.

## CHAPITRE II

### LE CONTEXTE D'APRÈS-GUERRE AU CANADA ET AU QUÉBEC

Les relations entre l'État québécois et les Autochtones ont connu des développements rapides et lourds de conséquences dans les années 1960. Pour comprendre cette période, il convient de faire un bref retour sur l'évolution plus générale du contexte fédéral et provincial. Nous nous pencherons donc sur les changements ayant mené à une redéfinition du « problème indien » après la Deuxième Guerre mondiale et sur les projets de réforme des Affaires indiennes proposés au gouvernement fédéral, pour finalement proposer un aperçu des transformations survenues au niveau de l'État québécois.

#### 2.1 Les Affaires indiennes : un « nouveau » problème

En vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (AANB, 1867), les Indiens et les terres qui leur sont réservées sont de juridiction fédérale. Comme dans la plupart des sphères d'activité de l'État, il est arrivé que les pratiques et façons de faire du gouvernement en la matière soient examinées et reconsidérées<sup>1</sup>. La remise en question des Affaires indiennes qui s'est amorcée après la Deuxième Guerre mondiale est survenue à un moment où le rôle de l'État était lui-même en redéfinition. Mais voyons d'abord dans quel contexte cette remise en question a pris place et en quels termes elle s'est articulée.

---

<sup>1</sup> Sur les Commissions d'enquêtes concernant les Affaires indiennes, voir John F. Leslie, *Commissions of Inquiry into Indian Affairs in the Canadas, 1828-1858: Evolving a Corporate Memory for the Indian Department*, Treaties and Historical Research Centre, Indian Affairs and Northern Development Canada, 1985.

### 2.1.1 Contexte économique et social

Les autorités gouvernementales parlent du « problème indien » depuis au moins le XIX<sup>e</sup> siècle<sup>2</sup>. La définition de ce « problème » à travers les époques est toujours intimement lié au contexte et aux enjeux contemporains<sup>3</sup>. Les changements profonds qui ont bouleversé la société canadienne dans l'après-guerre ont eu des répercussions importantes sur la façon dont on percevait le « problème indien ».

Au Canada, l'après-guerre est généralement considéré comme une période de grande prospérité économique. Alors que la consommation de masse et les investissements américains stimulaient le secteur manufacturier, l'exploitation des ressources naturelles a connu une croissance fulgurante, particulièrement en régions nordiques. En effet, la Guerre froide a révélé le caractère stratégique de ces régions en même temps qu'elle a consacré le Canada comme fournisseur privilégié de ressources minérales des États-Unis. Le Canada a raffermi son implication dans le nord avec la construction des lignes de radar Mid Canada et Distant Early Warning, et l'afflux de capitaux américains a repoussé les limites de la prospection et de l'exploitation minière<sup>4</sup>. Cette effervescence des secteurs primaire et secondaire s'est traduite par un taux de chômage très bas et une hausse généralisée du niveau de vie des Canadiens. L'augmentation des revenus a poussé de nombreux travailleurs vers les nouvelles banlieues et a favorisé un plus grand accès à l'éducation. La prospérité et la

---

<sup>2</sup> Voir notamment John F. Leslie, *Commissions of Inquiry into Indian Affairs*; John F. Leslie, *Assimilation, Integration or Termination? The Development of Canadian Indian Policy, 1943-1963*, Ph.D. Thesis (Department of History), Carleton University, 1999; John L. Tobias, « Protection, Civilization, Assimilation: An Outline History of Canada's Indian Policy », *Western Canadian Journal of Anthropology*, vol. 6, no 2 (1976): p. 13-30; J. R. Miller, *Skyscrapers Hide the Heavens : a History of Indian-White Relations in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1991; Noel Dyck, *What Is the Indian 'Problem'. Tutelage and Resistance in Canadian Indian Administration*, St. John's, Institute of Social and Economic Research, Memorial University of Newfoundland, 1991.

<sup>3</sup> Sur la définition d'un « problème » en termes de politiques publiques, voir Vincent Lemieux, *L'étude des politiques publiques. Les acteurs et leur pouvoir*, Les Presses de l'Université Laval, 2002, et Peter Knoepfel, Corinne Larrue et Frédéric Varone, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Genève, Bâle et Munich, Helbing & Lichtenhahn, 2001.

<sup>4</sup> À ce sujet, voir Morris Zaslow, *The Northward Expansion of Canada 1914-1967*, Toronto, McClelland & Stewart, coll. « The Canadian Centenary series – 17 », 1988, et Kenneth S. Coates, *Best Left as Indians: Native-White Relations in the Yukon Territory, 1840-1973*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1991.

confiance des Canadiens, qui profitaient pleinement de la société de consommation, s'accompagnaient d'une croissance démographique importante due à l'explosion des naissances, le baby-boom<sup>5</sup>.

Dans ce contexte de croissance économique, qui profitait autant aux industries qu'aux familles, la pauvreté dérangeait. Dans une optique de justice sociale et de lutte anti-communiste, l'État-providence a connu un accroissement notable avec la mise en place ou le renforcement de nombreux programmes sociaux. Ces nouveaux programmes, par exemple l'assurance chômage et les allocations familiales, visaient à assurer un certain partage des coûts et des bénéfices du développement industriel et une égalité relative entre les individus<sup>6</sup>. Au cours des années 1960 et 1970, cependant, les inégalités et la pauvreté persistaient malgré la mise en place d'un système de sécurité sociale important et coûteux. Une prise de conscience de la discrimination envers les femmes et les minorités ethniques s'est amorcée, aiguillonnée entre autres par les courants féministes, le mouvement américain pour les droits civiques et le mouvement de décolonisation<sup>7</sup>. Le développement des sciences sociales, qui fournissaient aux gouvernements des instruments d'analyse et de traitement des informations sur la population, a participé à la mise en place de nouveaux programmes destinés à remédier aux problèmes de pauvreté et de sous-développement régional<sup>8</sup>. Parallèlement, le boom économique et l'accès plus étendu à l'éducation post-secondaire ont permis une prolifération des organisations professionnelles de mouvements sociaux<sup>9</sup>. La préoccupation des Canadiens pour le maintien de leur nouveau niveau de vie se doublait donc dorénavant d'un certain

---

<sup>5</sup> Pour un aperçu de la période voir Robert Craig Brown (dir.), *Histoire générale du Canada*, Montréal, Boréal, 1988.

<sup>6</sup> Sur le développement de l'État-Providence au Canada, voir Dennis Guest, *Histoire de la sécurité sociale au Canada*, Montréal, Les Éditions du Boréal, 1980.

<sup>7</sup> Dennis Guest, *Histoire de la sécurité sociale au Canada*, p. 230-234; Roger L. Nichols, *Indians in the United States and Canada. A Comparative History*, Lincoln & London, University of Nebraska Press, 1998, p. 296.

<sup>8</sup> Robert Craig Brown, *Histoire générale du Canada*, p. 608 et 629; Dennis Guest, *Histoire de la sécurité sociale au Canada*, p. 231.

<sup>9</sup> Dominique Clément, 'An Anachronism Failing to Function Properly': *How the Baby Boom Generation Transformed Social Movement in Canada*, Conférence présentée à l'Université de Victoria, 13 février 2008.



souci d'équité des groupes minoritaires ou désavantagés, notamment les Autochtones, dont Diamond Jenness dénonçait la situation dès 1947<sup>10</sup>.

### 2.1.2 Le « problème indien »

Ces changements sociaux majeurs de l'après-guerre ont eu des répercussions sur la façon dont la population et les autorités gouvernementales percevaient la situation des Autochtones<sup>11</sup>. Désavantagés sur le plan économique, mais en pleine croissance sur le plan démographique<sup>12</sup>, les Autochtones ont posé un « nouveau » problème aux autorités politiques et administratives. En effet, si les Autochtones constituaient déjà un problème public aux yeux du Fédéral, celui-ci se posait désormais en d'autres termes.

Plusieurs facteurs ont contribué à accroître la visibilité de la situation des Autochtones sur la place publique dans la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle. D'une part, la participation massive des Autochtones à la Deuxième Guerre mondiale au sein des forces armées canadiennes a rappelé leur présence et a posé la question de leur contribution à la société canadienne et, surtout, de la reconnaissance de cette contribution. En effet, comme ce fut le cas lors de la Première Guerre mondiale, les Autochtones ont, toutes proportions gardées, participé d'une façon beaucoup plus importante à l'effort de guerre que tout autre groupe au pays. Or, étant donné leur statut juridique, les vétérans autochtones n'étaient pas

---

<sup>10</sup> Peter Kulchyski, « Anthropology in the Service of the State: Diamond Jenness and Canadian Indian Policy », *Journal of Canadian Studies/Revue d'études canadiennes*, vol. 28, no 2 (Été 1993) : p. 28-29.

<sup>11</sup> Voir notamment Roger L. Nichols, *Indians in the United States and Canada*, p. 286; Olive Patricia Dickason, *Canada's First Nations. A History of Founding Peoples from Earliest Times*, 2e éd., Toronto, Oxford University Press, 1997, p. 304.

<sup>12</sup> Selon les rapports annuels des Affaires indiennes, la population indienne au Canada est passée de 125 946 à 211 389 entre 1944 et 1964. Le directeur H. M. Jones soulignait dans son rapport de 1961 que « L'accroissement rapide de la population indienne est actuellement un des aspects les plus remarquables des affaires indiennes ». Canada, Department of Indian Affairs, *Annual Report of the Department of Indian Affairs*, Ottawa, 1946, 1961 et 1965. Sur les conditions économiques des Indiens voir notamment le témoignage de Diamond Jenness au Comité mixte de 1946-1948 (Canada, Comité spécial mixte institué pour continuer et terminer l'étude de la Loi des Indiens, *Procès-verbaux et témoignages, Fascicule no 7. Séance du mardi 25 mars 1947*, Ottawa, 1947, p. 1-10) ainsi que Harry B. Hawthorn, *A Survey of the Contemporary Indians of Canada : a Report on Economic, Political, Educational Needs and Policies*, t. 1, Ottawa, Indian Affairs Branch, 1966.

traités de la même façon que les autres. Conscients de ce traitement différencié, certains ont milité pour une juste reconnaissance de leur service, appuyés en cela par des églises et des associations de vétérans<sup>13</sup>. D'autre part, la situation socio-économique difficile de nombreuses communautés autochtones, particulièrement en région éloignée, a été portée à l'attention du public par le biais d'études scientifiques, d'interventions de jeunes leaders autochtones, d'organisations religieuses, caritatives et de défense des droits. L'ouverture du Nord à l'exploitation des ressources naturelles a aussi entraîné la « découverte » des communautés qui y vivaient et de leurs conditions de vie bien au-dessous de la moyenne canadienne<sup>14</sup>. L'écart entre le niveau de vie des Autochtones et celui des autres Canadiens, à une époque où la consommation de masse était la norme et où l'État-providence promettait une certaine égalité, apparaissait immense et inacceptable<sup>15</sup>.

Cette visibilité nouvelle des Autochtones sur la place publique et la prise de conscience de l'écart qui les séparait de la « norme » canadienne ont contribué à la formulation d'un « nouveau » problème indien. Si la situation objective des Autochtones au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale perdurait depuis déjà un certain temps, la perception de cette situation a changé en fonction du contexte d'après-guerre. En période de prospérité et d'État-providence, l'égalité des individus apparaissait comme un objectif souhaitable – et réalisable – de l'action de l'État. C'est d'ailleurs en ce sens que militaient les groupes de défense des droits de l'époque qui, au-delà des droits civils et politiques de base, revendiquaient l'égalité pour les groupes désavantagés<sup>16</sup>. C'était donc le « manque d'égalité » par rapport aux autres Canadiens qui rendait la situation des Autochtones problématique. Or,

---

<sup>13</sup> Roger L. Nichols, *Indians in the United States and Canada*, p. 285; Olive Patricia Dickason, *Canada's First Nations*, p. 304; Jonathan F. Vance, *Death So Noble. Memory, Meaning, and the First World War*, Vancouver, UBC Press, 1997, p. 246-249. Sur la contribution du sentiment de « communauté de sort » à la création d'organisations indiennes, voir Thibault Martin, « De la différence à la distinction. Le rôle des vétérans autochtones dans la structuration d'un mouvement social autochtone pancanadien », Conférence présentée dans le cadre du colloque *Représentation, Métissage et Pouvoir. Colloque en hommage à Denys Delâge et à Réal Ouellet*, le 26 janvier 2007.

<sup>14</sup> J. R. Miller, *Skyscrapers Hide the Heavens*, p. 222-223; Robert Paine (dir.), *The White Arctic. Anthropological Essays on Tutelage and Ethnicity*, St-John's, ISER, Memorial University, 1977.

<sup>15</sup> Roger L. Nichols, *Indians in the United States and Canada*, p. 288.

<sup>16</sup> Dominique Clément, 'An Anachronism Failing to Function Properly'.

dans les années 1950 et 1960, les critiques à l'égard de la gestion des Affaires indiennes se faisaient de plus en plus virulentes. La vétusté de la Loi sur les Indiens, l'échec des programmes gouvernementaux et l'inefficacité de l'administration étaient dénoncés même de l'intérieur<sup>17</sup>. L'intervention du gouvernement fédéral sur cette question était donc nécessaire aux yeux des acteurs politiques non seulement parce que c'était le rôle de l'État de diminuer les inégalités, mais aussi parce que ses propres politiques étaient perçues comme participant à leur maintien.

Faisant face à de vives critiques dès la fin de la guerre pour sa piètre gestion des Affaires indiennes et tenu d'assurer une certaine égalité entre les individus avec la mise en place de programmes sociaux universels<sup>18</sup>, le gouvernement fédéral a entamé une réflexion sur sa façon de prendre en charge ce « nouveau » problème. Au niveau politique, la remise en question s'est traduite par la formation de Comités mixtes du Sénat et de la Chambre des communes chargés d'étudier la Loi sur les Indiens et de proposer des amendements. Ces deux comités, qui ont siégé respectivement de 1946 à 1948 et de 1959 à 1961, ont contribué à définir le problème dans les termes d'égalité entre les citoyens décrits ci-haut<sup>19</sup>. Les deux comités recommandaient plusieurs mesures pour aider les Indiens à passer de leur condition de pupille de l'État à une pleine citoyenneté canadienne avec toutes les responsabilités et les avantages que cela comportait<sup>20</sup>. Selon les deux comités, la politique indienne du gouvernement fédéral devait avoir comme objectif supérieur de combler l'écart qui existait entre les Indiens et les autres citoyens canadiens. Un des principaux apports de ces Comités, mis à part de définir « officiellement » le « nouveau » problème Indien, a été l'inclusion de

---

<sup>17</sup> Kenneth Coates, *Best Left as Indians*, p. 209; Sally M. Weaver, *Making Canadian Indian Policy : The Hidden Agenda 1968-1970*, Toronto, University of Toronto Press, 1981, p. 20; Canada, Comité spécial mixte institué pour continuer et terminer l'étude de la Loi des Indiens, *Minutes of Proceedings and Evidence no5, Tuesday April 13 1948, to and including Monday June 1948, Fourth Report*, p. 186-187.

<sup>18</sup> Shewell parle d'un « rush for social justice ». Hugh Shewell, *Enough to Keep Them Alive. Indian Welfare in Canada, 1873-1965*, Toronto, University of Toronto Press, 2004, p. 187.

<sup>19</sup> Nous examinerons plus loin les projets de réforme recommandés par ces deux comités.

<sup>20</sup> Canada, Comité spécial mixte institué pour continuer et terminer l'étude de la Loi des Indiens, *Minutes of Proceedings and Evidence no5, Tuesday April 13 1948, to and including Monday June 1948, Fourth Report*, p. 187; Canada, Comité mixte chargé d'enquêter sur les Affaires Indiennes, *Minutes of proceedings and evidence / Joint Committee on Indian Affairs, Report of the Committee*, 1961, p. 5.

nouveaux acteurs à la « *policy community* ». Les provinces et les organisations indiennes notamment ont été sollicitées par les Comités et ont eu l'occasion d'y exprimer leur point de vue<sup>21</sup>. Bref, ces comités ont constitué des forums où chacun exposait sa perception du problème et les solutions qu'il prônait, ce qui a contribué à renforcer la visibilité du problème sur la place publique et à consolider sa définition dans les termes contemporains d'égalité et de citoyenneté<sup>22</sup>.

Au niveau administratif, on constate une intégration progressive de ces termes dans le discours que les Affaires indiennes tenait sur ses propres activités. Les rapports annuels ont peu à peu intégré la notion d'égalité à l'énoncé des objectifs et des résultats des programmes destinés aux Indiens. Pour la première fois en 1949, le directeur D. M. MacKay a affirmé que le but ultime poursuivi par la Branche était « d'offrir aux Indiens des opportunités égales à celles de leurs confrères canadiens Blancs »<sup>23</sup>. H. M. Jones, son successeur, considérait en 1959 que des « progrès considérables » avaient été réalisés pour établir un système d'assistance sociale comparable à celui dont bénéficient les autres Canadiens<sup>24</sup>. En 1962, il estimait que « les Indiens seront bientôt prêts à assumer les responsabilités et les avantages de la citoyenneté canadienne »<sup>25</sup>. Cette définition du problème centrée sur la notion d'égalité d'opportunités, de condition et de statut faisait donc écho aux conceptions véhiculées par les deux Comités mixtes, eux-mêmes imprégnés des valeurs de la société canadienne d'après-guerre.

Cette conception a continué à faire son chemin au cours des années 1960 et a été consacrée dans l'*Étude sur les Indiens contemporains du Canada* de 1966 et 1967, mieux

---

<sup>21</sup> Sur la politique indienne après la Deuxième Guerre mondiale et la « *policy community* », voir John F. Leslie, *Assimilation, Integration or Termination?*.

<sup>22</sup> Sur le débat sur la citoyenneté canadienne au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, voir José Igartua, « L'autre révolution tranquille. L'évolution des représentations de l'identité canadienne-anglaise depuis la Deuxième Guerre mondiale », dans *La nation dans tous ses états. Le Québec en comparaison*, sous la dir. de Yvan Lamonde et Gérard Bouchard, Montréal, L'Harmattan, 1997, p. 271-296.

<sup>23</sup> Traduction libre. Canada, Department of Indian Affairs, *Annual Report of the Department of Indian Affairs*, Ottawa, 1949, p. 189.

<sup>24</sup> Canada, *Annual Report of the Department of Indian Affairs*, 1949, p. 47.

<sup>25</sup> Canada, *Annual Report of the Department of Indian Affairs*, 1949, p. 27.

connue sous le nom de rapport Hawthorn, puis dans le Livre Blanc de 1969. Le rapport Hawthorn, commandé par les Affaires indiennes en 1963 dans le but d'améliorer ses programmes, cherchait en effet à mieux comprendre les « conditions qui empêchent la concrétisation des aspirations normales et justes des Indiens du Canada vers le bien-être matériel et la santé, et qui leur enlèvent la conviction qu'ils sont traités équitablement et avec dignité dans la grande société canadienne »<sup>26</sup>. Quelques années plus tard, après un long processus de consultation sur la révision de la Loi sur les Indiens, le gouvernement fédéral a rendu public l'énoncé de sa politique indienne, qui poussait la notion d'égalité encore plus loin en proposant carrément l'abolition de la Loi sur les Indiens<sup>27</sup>. La diffusion des notions d'égalité et de citoyenneté dans le langage de la gestion des Affaires Indiennes était donc intimement liée au processus de remise en question de cette gestion par le gouvernement fédéral.

En somme, la vie des Canadiens a changé sensiblement après la Deuxième Guerre mondiale. Une prospérité économique jamais vue, une sécurité sociale en plein développement, une sensibilité croissante aux inégalités et à la discrimination et une visibilité accrue des Indiens sur la place publique ont contribué à l'émergence d'une certaine conceptualisation du « problème indien ». Conçu sur la base de la perception d'un écart entre la norme canadienne et la situation des Indiens, ce « problème » a été porté à l'attention de différents acteurs politiques et s'est retrouvé à l'agenda politique, étant donné que l'intervention du gouvernement apparaissait nécessaire de par la définition même du problème. Cependant, bien que de nombreux projets de réforme aient été proposés, la volonté politique et les moyens d'action nécessaires à la mise en œuvre de ces réformes n'ont pas toujours été au rendez-vous.

---

<sup>26</sup> Harry B. Hawthorn, *A Survey of the Contemporary Indians of Canada: a Report on Economic, Political, Educational Needs and Policies*, t. 1, Ottawa, Indian Affairs Branch, 1966, p.1; Sally M. Weaver, « The Hawthorn Report: Its Use in the Making of Canadian Indian Policy », dans *Anthropology, public policy and native peoples in Canada*, sous la dir. de Noel Dyck et James B. Waldram, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1993, p. 76.

<sup>27</sup> Canada, *La politique indienne du gouvernement du Canada*, Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1969, p. 7.

## 2.2 Les projets de réforme des Affaires indiennes

La remise en question de la gestion des Affaires indiennes par le gouvernement fédéral après la Deuxième Guerre mondiale a donc entraîné un train de recherches, de comités d'étude et de nouveaux programmes<sup>28</sup>. Notre intention ici n'est pas de faire un compte-rendu détaillé de chacune de ces mesures. Nous nous efforcerons plutôt de dresser un portrait d'ensemble en nous penchant spécifiquement sur deux aspects des réformes proposées pour concrétiser les idéaux de citoyenneté et d'égalité des Indiens : la responsabilisation des provinces et le rôle accru des communautés indiennes<sup>29</sup>.

### 2.2.1 Les provinces

Traditionnellement, c'est le gouvernement fédéral qui s'est occupé des services aux Indiens. En vertu de l'AANB, il a juridiction sur les Indiens et les terres qui leur sont réservées. Cependant, les compétences provinciales incluent des champs de juridiction qui affectent les Indiens, notamment en ce qui concerne la chasse et la pêche ou certains services comme l'éducation et l'assistance sociale. Dans un contexte d'extension de l'État-providence et de prolifération des services normalement sous juridiction provinciale, l'administration exclusive des Affaires Indiennes par le Fédéral s'est vue remise en question. Une division des relations fédérales-provinciales a notamment été créée suite à la conférence Fédérale-Provinciale de 1963, alors que le gouvernement libéral de Lester B. Pearson souhaitait favoriser la coopération entre le gouvernement central et ceux des provinces dans tous les

---

<sup>28</sup> Cette section porte sur les projets de réforme élaborés au sein du gouvernement fédéral ou à sa demande, particulièrement les rapports du Comité spécial mixte institué pour continuer et terminer l'étude de la Loi des Indiens (1946-1948) et du Comité mixte chargé d'enquêter sur les Affaires Indiennes (1959-1961), l'*Étude sur les Indiens contemporains du Canada* (1966 et 1967) et *La politique indienne du gouvernement du Canada* (1969), mieux connue sous l'appellation « Livre blanc ».

<sup>29</sup> Pour un tel compte-rendu, voir Sally M. Weaver, *Making Canadian Indian Policy*; John F. Leslie, *Assimilation, Integration or Termination?*; Hugh Shewell, *Enough to Keep Them Alive*; Hugh Shewell, « 'Bitterness behind Every Smiling Face' ».

domaines<sup>30</sup>. Dans ce contexte, la réflexion sur le rôle des provinces dans les affaires indiennes s'est déroulée sur deux plans : d'une part, la quête de solutions pour améliorer la condition des Indiens et, d'autre part, un souci d'efficacité des structures administratives et de contrôle des coûts.

Un élément central de la réflexion sur le rôle des provinces dans les affaires indiennes relevait de la conception même du « problème indien » et tournait autour des concepts d'égalité et de citoyenneté. On admettait alors largement que les Indiens vivaient dans des conditions désavantageuses. Cette situation défavorable des Indiens était notamment attribuée à leur statut différencié qui faisait d'eux des pupilles du gouvernement fédéral, placés sous sa juridiction exclusive, et qui entravait leur accès aux services provinciaux<sup>31</sup>. Or, une grande part des services à la population ayant bourgeonné avec l'extension de l'État-providence étaient de compétence provinciale. Parmi ceux-ci, l'éducation et l'assistance sociale étaient deux champs où les gouvernements provinciaux avaient procédé à une importante institutionnalisation. Le gouvernement fédéral, qui se chargeait de tels services auprès des Indiens en vertu de l'exclusivité de sa juridiction, a donc cherché la collaboration des provinces pour assurer leur prestation<sup>32</sup>. Le transfert aux autorités provinciales des services aux Indiens était considéré comme un moyen privilégié de mettre fin à leur discrimination. En effet, un tel transfert était vu comme un élément essentiel d'une politique visant l'égalité de condition des Indiens<sup>33</sup>. En plus de fournir des services de qualité et

---

<sup>30</sup> Sally M. Weaver, *Making Canadian Indian Policy*, p. 27 ; Hugh Shewell, *Enough to Keep Them Alive*, p. 299; Hugh Shewell, « 'Bitterness behind Every Smiling Face' », p. 67; *Federal-Provincial Conference. Opening Statement by the Prime Minister of Canada Rt. Hon. L. B. Pearson*, 1965-07-19. ANC RG22 vol. 1225, dos. 83-2-10 pt. 3, Federal Provincial Conference, 1965/07.

<sup>31</sup> Canada, *La politique indienne du gouvernement du Canada*, p. 8 ; Harry B. Hawthorn, *A Survey of the Contemporary Indians of Canada*, p. 4.

<sup>32</sup> Hugh Shewell, *Enough to Keep Them Alive*, p. 332; Sally M. Weaver, *Making Canadian Indian Policy*, p. 25-27.

<sup>33</sup> Canada, Comité mixte chargé d'enquêter sur les Affaires Indiennes, *Report of the Committee*, p. 12-13. Le rapport Hawthorn précise que les Indiens devraient garder un statut spécial alors que le Livre blanc propose plutôt de leur conférer un statut juridique égal à celui des autres Canadiens, et le transfert aux provinces serait un moyen d'y parvenir. Tous insistent sur l'importance de l'éducation pour l'amélioration de la condition des Indiens. Harry B. Hawthorn, *A Survey of the Contemporary Indians of Canada*, p. 4; Canada, *La politique indienne du gouvernement du Canada*, p. 8.



d'accès comparables à ce que recevaient les autres Canadiens, ce transfert devait permettre de consacrer les Indiens comme citoyens des provinces et de réduire leur dépendance à l'égard du gouvernement fédéral<sup>34</sup>. Ainsi, l'écart entre les conditions de vie des citoyens « ordinaires » et celles des Indiens serait considérablement réduit puisqu'ils auraient été sur un pied d'égalité en ce qui a trait à la qualité et à l'accès aux services gouvernementaux.

La prise en charge par les provinces des services destinés aux Indiens devait permettre de calmer certaines inquiétudes à l'égard de la croissance des coûts de l'administration des Affaires Indiennes<sup>35</sup>. Depuis la fin de la guerre, la population indienne canadienne augmentait à un rythme croissant, tout comme les dépenses du Fédéral<sup>36</sup>. Parallèlement, le développement de l'État-Providence amenait les provinces à mettre en place des services destinés à leurs populations respectives. Or, tant que le gouvernement fédéral restait responsable de la prestation des services aux Indiens, il était confronté à un dédoublement des structures. En effet, les Indiens se voyaient exclus des services provinciaux en vertu de leur statut juridique particulier qui les mettait sous la responsabilité exclusive du gouvernement fédéral, qui devait répondre à leurs besoins en cette matière<sup>37</sup>. Le transfert aux provinces de la responsabilité de la prestation des services aux Indiens était donc une façon de contrôler l'augmentation des coûts de l'administration des Affaires indiennes par le Fédéral<sup>38</sup>.

La réflexion sur le rôle des provinces dans les Affaires indiennes qui s'est amorcée après la Deuxième Guerre mondiale et jusqu'au début des années 1970 était donc axée sur la question de la prestation des services gouvernementaux de compétence provinciale aux Indiens. Ce transfert de responsabilité aux provinces devait permettre d'assurer une certaine

---

<sup>34</sup> Harry B. Hawthorn, *A Survey of the Contemporary Indians of Canada*, p. 9 et 14-15.

<sup>35</sup> Sally M. Weaver, *Making Canadian Indian Policy*, p. 25 ; Hugh Shewell, *Enough to Keep Them Alive*, p. 241

<sup>36</sup> Voir à ce sujet les rapports annuels des Affaires indiennes. Canada, Department of Indian Affairs, *Annual Reports of the Department of Indian Affairs*, Ottawa.

<sup>37</sup> Sally M. Weaver, *Making Canadian Indian Policy*, p. 25.

<sup>38</sup> Hugh Shewell, « 'Bitterness behind Every Smiling Face' », p. 60 ; Hugh Shewell, *Enough to Keep Them Alive*, p. 205.



égalité de condition entre les Indiens et le reste des Canadiens<sup>39</sup> et de contrôler l'augmentation des dépenses gouvernementales fédérales. Il était impensable pour le gouvernement fédéral à cette époque de dénier aux Indiens des services équivalents à ce que recevaient les autres citoyens. Or, conserver une responsabilité exclusive à l'égard des Indiens voudrait dire assumer les coûts des structures administratives en plus des services eux-mêmes. Étant donné que les « nouveaux » services de l'État-Providence étaient en grande partie de compétence provinciale, il aurait été beaucoup plus avantageux pour le Fédéral de fournir ces services aux Indiens à travers les dispositifs mis en place par les provinces, et ce même en continuant à financer les services eux-mêmes<sup>40</sup>. Bref, ces deux dimensions du rôle accru que l'on proposait aux provinces étaient tout à fait cohérentes avec les nouveaux enjeux du développement de l'État-Providence au Canada, soit l'égalité des citoyens et le partage des compétences constitutionnelles et des coûts.

## 2.2.2 Les communautés indiennes

Les gouvernements provinciaux n'étaient pas seuls dans la mire du Fédéral pour ce qui est d'augmenter leur rôle dans la gestion des Affaires indiennes : les communautés indiennes elles-mêmes étaient l'objet d'une attention particulière. Leur situation était effectivement bien loin des idéaux d'égalité et de citoyenneté, et leur écart par rapport aux communautés non-indiennes était marqué : non seulement leur situation économique et les conditions de vie qu'on y trouvait étaient-elles le plus souvent très précaires, mais en plus les pouvoirs des bandes étaient limités par le régime fédéral de tutelle<sup>41</sup>. Les projets de réforme des Affaires indiennes ont donc généralement tenu compte de la situation des communautés dans la détermination des mesures à prendre pour favoriser l'égalité et la citoyenneté des

---

<sup>39</sup> Harry B. Hawthorn, *A Survey of the Contemporary Indians of Canada*, p. 15 ; Canada, Comité mixte chargé d'enquêter sur les Affaires Indiennes, *Report of the Committee*, p. 12-13. Selon Shewell, ce transfert est en fait un instrument de la politique d'assimilation. Hugh Shewell, *Enough to Keep Them Alive*, p. 273.

<sup>40</sup> Une division des relations fédérales-provinciales a été créée en 1963 aux Affaires indiennes afin de faire la promotion de programmes conjoints (*shared-cost agreements*) avec les provinces. Sally M. Weaver, *Making Canadian Indian Policy*, p. 27.

<sup>41</sup> Voir notamment John Tobias, « Protection, Civilization, Assimilation »; J. R. Miller, *Skyscrapers Hide the Heavens* ; Olive Patricia Dickason, *Canada's First Nations*.

Indiens<sup>42</sup>. Ultiment, ces mesures devaient aider les communautés indiennes à « se prendre en mains » et visaient deux niveaux : l'animation communautaire et la « municipalisation » des bandes.

Le premier volet de l'intervention proposée pour augmenter le rôle des communautés a pris la forme d'un programme de développement communautaire mis en place en 1964<sup>43</sup>. Des animateurs formés par le Fédéral se rendaient dans les communautés indiennes dans l'idée de développer des initiatives locales et de stimuler l'autodétermination et l'« empowerment »<sup>44</sup>. Selon cette approche, la « prise en mains » par les communautés de leur propre sort permettrait d'améliorer leurs conditions de vie, de favoriser leur intégration et leur participation à la communauté politique canadienne et de réduire leur dépendance à l'égard du Fédéral<sup>45</sup>. On prévoyait aussi la participation des provinces au programme, ce qui aurait permis de leur confier la prestation des services sociaux aux Indiens et ainsi diminuer les dépenses fédérales liées au bien-être social<sup>46</sup>. Un des objectifs principaux du programme était de stimuler le leadership dans les communautés indiennes<sup>47</sup>. L'accent mis sur les initiatives communautaires et la diminution de la dépendance envers le Fédéral a cependant créé certaines tensions entre une bonne partie du personnel des Affaires indiennes et les

---

<sup>42</sup> Harry B. Hawthorn, *A Survey of the Contemporary Indians of Canada*, p. 16-18. Les deux comités mixtes recommandent d'augmenter le pouvoir des bandes. Canada, Comité spécial mixte institué pour continuer et terminer l'étude de la Loi des Indiens, *Fourth Report*, p. 187; Canada, Comité mixte chargé d'enquêter sur les Affaires Indiennes, *Report of the Committee*, p. 6-9.

<sup>43</sup> Voir Paul Tennant, *Aboriginal Peoples and Politics : the Indian Land Question in British Columbia, 1849-1989*, Vancouver, UBC Press, 1990, p. 141; Sally M. Weaver, *Making Canadian Indian Policy*, p. 27; Hugh Shewell, « 'Bitterness behind Every Smiling Face' », p. 59; Hugh Shewell, *Enough to Keep Them Alive*, p. 298.

<sup>44</sup> Sally M. Weaver, *Making Canadian Indian Policy*, p. 27.

<sup>45</sup> Sally M. Weaver, *Making Canadian Indian Policy*, p. 28 ; Hugh Shewell, *Enough to Keep Them Alive*, p. 209.

<sup>46</sup> Hugh Shewell, « 'Bitterness behind Every Smiling Face' », p. 69-70 ; Hugh Shewell, *Enough to Keep Them Alive*, p. 309.

<sup>47</sup> Cette idée était en cours depuis au moins 1954, avec des programmes comme le *Indian Leadership Training* et le *Indian Homemakers Club*. Hugh Shewell, *Enough to Keep Them Alive*, p. 301.

défenseurs du programme de développement communautaire<sup>48</sup>. Ces derniers affirmaient que les Indiens savaient mieux que personne ce qui était bon pour eux-mêmes, et remettaient ainsi en question la prémisse que c'était le ministère qui détenait la vérité à ce sujet. Cette différence de philosophie a cristallisé des rivalités au sein même du ministère et a débouché sur une hostilité ouverte de certains agents envers les animateurs communautaires, considérés comme une force subversive minant leur autorité. Le programme a finalement été abandonné<sup>49</sup>, et la participation des communautés indiennes à la formulation de la politique gouvernementale a par la suite été limitée à des comités conseil (*advisory boards*) et des réunions de consultation (*consultative meetings*), où des représentants des communautés étaient invités à discuter de la révision de la Loi sur les Indiens et des objectifs à long terme de la politique indienne fédérale<sup>50</sup>. L'idée d'aider les communautés indiennes à « se prendre en mains » se sera finalement retournée contre les Affaires indiennes.

L'autre volet d'une intervention visant à augmenter le rôle des communautés indiennes était l'incorporation municipale des bandes<sup>51</sup>. La question de former les bandes aux affaires locales pour en faire des municipalités régulières dans les régimes provinciaux n'était pas nouvelle, puisque dès 1884 l'Acte de l'avancement des Sauvages prévoyait de telles dispositions<sup>52</sup>. Au cours de la période qui nous occupe, cette démarche de régularisation du statut et de la structure administrative des bandes s'inscrivait dans l'idée de favoriser la citoyenneté et l'égalité des Indiens. L'intégration au régime municipal devait permettre aux bandes d'étendre leurs pouvoirs et de gérer elles-mêmes une plus grande part de leurs propres

---

<sup>48</sup> J. Rick Ponting et Roger Gibbins, *Out of Irrelevance : A Socio-Political Introduction to Indian Affairs in Canada*, Toronto, Butterworth & Co, 1980, p. 137.

<sup>49</sup> Hugh Shewell, « 'Bitterness behind Every Smiling Face' », p. 79; Sally M. Weaver, *Making Canadian Indian Policy*, p. 28; J. Rick Ponting et Roger Gibbins, *Out of Irrelevance*, p. 137.

<sup>50</sup> Sally M. Weaver, *Making Canadian Indian Policy*, p. 29-31. Selon Tennant, le but de ces rencontres pour le fédéral était d'obtenir des informations directement des Indiens et d'influencer leur opinion. Paul Tennant, *Aboriginal Peoples and Politics*, p. 142.

<sup>51</sup> Canada, Comité spécial mixte institué pour continuer et terminer l'étude de la Loi des Indiens, *Fourth Report*, p. 187; Harry B. Hawthorn, *A Survey of the Contemporary Indians of Canada*, p. 17.

<sup>52</sup> John Tobias, « Protection, Civilization, Assimilation », p. 19.

affaires<sup>53</sup>. Les communautés indiennes auraient ainsi été sur le même pied que leurs consoeurs non-indiennes quant à leur capacité d'auto-gestion, ce qui devait diminuer leur dépendance à l'égard du Fédéral<sup>54</sup>.

Ces projets de réforme des Affaires indiennes sont révélateurs de la réflexion qui avait cours après la Deuxième Guerre mondiale sur la transformation du rôle de l'État et sur ses relations avec les citoyens. Alors que le développement de l'État-Providence a posé avec acuité la question de l'égalité des citoyens quant à l'accès et à la qualité des services gouvernementaux, l'émergence de mouvements sociaux dédiés à la défense des droits civils ont provoqué une réflexion sur la participation des communautés à la vie politique canadienne et sur leur capacité à décider de leur propre sort. Le désir d'attribuer un rôle accru aux provinces dans la prestation des services aux Indiens et de renforcer les capacités d'auto-gestion des communautés faisait écho à ces préoccupations. La mise en œuvre de ces projets de réforme ne sera cependant que partielle. Bien que la nouvelle Loi sur les Indiens de 1951 comprenait certaines dispositions clairement liées à ces projets<sup>55</sup>, le transfert aux provinces de la responsabilité des services et la municipalisation des bandes ne se sont pas concrétisés, et le programme de développement communautaire a été abandonné. Comme le bref examen de ce programme a montré, il peut exister un écart significatif entre les objectifs généraux d'une politique et les résultats de sa mise en pratique. Si ces projets de réformes nous aident à comprendre le contexte et les enjeux dans lesquels s'inscrit l'action du gouvernement durant cette période, il faut éviter de faire automatiquement l'adéquation entre le discours et les pratiques de l'État. C'est pourquoi le reste de ce mémoire sera consacré à l'examen parallèle du discours et des pratiques de l'État à l'égard des Autochtones, mais cette fois-ci du côté du

---

<sup>53</sup> Canada, Comité spécial mixte institué pour continuer et terminer l'étude de la Loi des Indiens, *Fourth Report*, p. 187; Canada, Comité mixte chargé d'enquêter sur les Affaires Indiennes, *Report of the Committee*, p. 6-9 ; Harry B. Hawthorn, *A Survey of the Contemporary Indians of Canada*, p. 17.

<sup>54</sup> Selon Tennant, le programme de développement communautaire devait permettre de faire des bandes des candidats acceptables à l'incorporation municipale aux yeux des autorités provinciales. Paul Tennant, *Aboriginal Peoples and Politics*, p. 141.

<sup>55</sup> Notamment l'article 87 sur l'applicabilité des lois provinciales. Hugh Shewell, *Enough to Keep Them Alive*, p. 204-205.

gouvernement québécois. Avant d'y arriver, il convient cependant de faire un bref rappel des transformations politiques survenues au Québec au début des années 1960.

## 2.3 Le contexte québécois

Alors qu'au Fédéral les transformations sociales de l'après-guerre s'accompagnaient d'une remise en question de la gestion des Affaires indiennes, au Québec le gouvernement provincial a lui aussi entrepris des changements importants. L'élection des Libéraux menés par Jean Lesage en 1960 a mis fin à plus de quinze ans de Duplessisme et a marqué le début de la période d'effervescence qu'on appelle la Révolution tranquille. Nous ne nous prononcerons cependant pas ici sur le débat entourant la nature des changements survenus durant cette période. Nous tenterons plutôt de rendre compte de deux éléments clés dans la compréhension des relations entre le gouvernement québécois et les Autochtones au cours des années 1960 : le développement de l'État-Providence et celui d'une technobureaucratie<sup>56</sup>.

### 2.3.1 L'État-Providence

L'État-Providence québécois a connu un développement rapide au cours de cette période, comme ce fut le cas au niveau fédéral. Les années 1960 ont été marquées d'une augmentation remarquable des dépenses de l'État et de l'intensification de son intervention

---

<sup>56</sup> Sur la Révolution tranquille, voir notamment Paul-André Linteau, René Durocher, Jean-Claude Robert et François Ricard, *Histoire du Québec contemporain. Le Québec depuis 1930*, T. 2, Nouv. éd., Montréal, Boréal, 1989; John A. Dickinson et Brian Young, *Brève histoire socio-économique du Québec*, Sillery, Septentrion, 2003; Robert Comeau (dir.), *Jean Lesage et l'éveil d'une nation : les débuts de la Révolution tranquille*, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 1989; Léon Dion, *La révolution déroutée, 1960-1976*, Boréal, 1998. Sur le débat historiographique qui l'entoure, voir entre autres Daniel Latouche, « La vraie nature de la Révolution tranquille », *Revue canadienne de science politique*, vol. 7, no 3 (1974) : p. 525-536; E.-Martin Meunier et Jean-Philippe Warren, *Sortir de la 'Grande noirceur'. L'horizon personnaliste de la Révolution tranquille*, Sillery, Septentrion, 2002.

dans certains domaines, notamment la santé, l'éducation et le bien-être social, pour lesquels il s'est attribué le contrôle des activités<sup>57</sup>.

L'après-guerre a vu se développer une nouvelle mission sociale pour l'État. Le gouvernement fédéral a pris l'initiative avec des programmes de sécurité sociale comme le régime des pensions du Canada et le régime d'assurance-maladie<sup>58</sup>. Bien qu'il ait été un fédéraliste convaincu, Jean Lesage avait reproché au gouvernement Duplessis de ne pas accepter pleinement les responsabilités constitutionnelles du Québec et de laisser le Fédéral répondre aux besoins qu'il était du ressort de la province de combler<sup>59</sup>. Le rapport Boucher déplorait cette situation et recommandait que l'État québécois intervienne dans les affaires sociales de manière active et planifiée<sup>60</sup>. Le gouvernement libéral a donc entrepris des changements législatifs et administratifs majeurs afin de prendre en charge les services relevant de sa compétence<sup>61</sup>. Parmi ces changements, les plus remarquables ont sans doute été la création du ministère de l'Éducation en 1964 et du réseau des commissions scolaires régionales en 1965 suite aux recommandations de la Commission Parent<sup>62</sup>, ainsi que la mise en place d'un régime des rentes provincial grâce à la formule d'« *opting-out* » (1965) qui permettait au Québec de se retirer des programmes conjoints et de recevoir du Fédéral des transferts supplémentaires en guise de compensation<sup>63</sup>. Cette extension de l'activité du gouvernement québécois a évidemment donné lieu à une prolifération des institutions administratives et à une croissance importante des structures<sup>64</sup>, ainsi qu'à une intensification

---

<sup>57</sup> James Iain Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise, 1867-1970*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1986, p. 259; voir aussi Paul-André Linteau et al., *Histoire du Québec contemporain*, p. 637.

<sup>58</sup> Léon Dion, *La révolution déroutée*, p. 80.

<sup>59</sup> Dale C. Thomson, *Jean Lesage & the Quiet Revolution*, Toronto, Macmillan, 1984, p. 334.

<sup>60</sup> James Iain Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise*, p. 232 et 236.

<sup>61</sup> James Iain Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise*, p. 237.

<sup>62</sup> Paul-André Linteau et al., *Histoire du Québec contemporain*, p. 661; James Iain Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise*, p. 248-253.

<sup>63</sup> James Iain Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise*, p. 236; Dale C. Thomson, *Jean Lesage & the Quiet Revolution*, p. 376; Paul-André Linteau et al., *Histoire du Québec contemporain*, p. 641.

<sup>64</sup> James Iain Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise*, p. 301.

des relations fédérales-provinciales. En plus de la négociation d'une formule de retrait des programmes conjoints (*opting out*) et de la multiplication des conférences fédérales-provinciales à partir de 1960<sup>65</sup>, un des signes de cette intensification fut la création du ministère des Relations fédérales-provinciales en 1961<sup>66</sup>. Le mandat de ce ministère, dont Claude Morin a été sous-ministre à partir de 1963, en était un d'élaboration de politiques, de coordination, de recherche et de documentation; son objectif politique était de permettre au Québec d'occuper tous les domaines de sa compétence avant que le Fédéral ne le fasse<sup>67</sup>.

L'occupation systématique par l'État de ses champs de compétence constitutionnelle a été une préoccupation constante du gouvernement québécois durant les années 1960. En effet, dans le discours politique de l'époque, l'État était considéré comme un levier essentiel du développement économique et social des Canadiens-Français<sup>68</sup> et le gouvernement devait donc tâcher d'exercer pleinement ses droits et responsabilités<sup>69</sup>. Le ministère des Richesses naturelles (MRN), confié à René Lévesque lors du premier mandat du gouvernement Lesage<sup>70</sup>, devait être un instrument privilégié de ce développement en stimulant l'exploitation des richesses naturelles du territoire et en s'efforçant d'en confier le contrôle aux Canadiens-Français<sup>71</sup>. Dans un souci de planification et d'orientation du développement économique et social, le gouvernement québécois a créé un ensemble de structures administratives de coordination liées à certains territoires<sup>72</sup>. La création de la Direction générale du Nouveau-Québec (DGNQ) en 1963 et du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec suite à la

---

<sup>65</sup> James Iain Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise*, p. 184.

<sup>66</sup> Il deviendra le ministère des Affaires intergouvernementales en 1967.

<sup>67</sup> James Iain Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise*, p. 183-5.

<sup>68</sup> Léon Dion, *La révolution déroutée*, p. 95.

<sup>69</sup> James Iain Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise*, p. 195-196.

<sup>70</sup> Pierre Godin, *René Lévesque, héros malgré lui (1960-1976)*, Boréal, 1997, p. 13.

<sup>71</sup> Dale C. Thomson, *Jean Lesage & the Quiet Revolution*, p. 194; Pierre Godin, *René Lévesque, héros malgré lui*, p. 92.

<sup>72</sup> Jean-Jacques Simard, *La longue marche des technocrates*, Laval, Éditions coopératives Albert Saint-Martin, 1979, p. 36; James Iain Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise*, p. 301.

promulgation de la Loi sur l'Aménagement rural et le Développement agricole, tous deux consacrés à l'aménagement du territoire, s'inscrivaient dans cette mouvance<sup>73</sup>.

Si l'expansion de l'État-Providence répondait aux changements économiques et sociaux survenus depuis l'après-guerre, au Québec elle a donc pris une couleur politique assez prononcée. Fort de son nouveau rôle de promoteur des Canadiens-Français, l'État québécois est devenu un pivot central de la vie sociale et économique de la province<sup>74</sup>.

### 2.3.2 La fonction publique

Cette croissance du rôle et des institutions de l'État québécois s'est bien sûr accompagnée d'un accroissement correspondant de la fonction publique. La création de nouvelles structures administratives et la mise en place de nouveaux programmes ont fait augmenter la taille de la fonction publique, mais le changement ne fut pas que quantitatif.

Lors de son élection en 1960, Jean Lesage avait le projet de réformer l'État québécois et de mettre fin au patronage<sup>75</sup>. Tout au long des années 1960, l'administration a en effet subi d'importants changements, notamment une professionnalisation de la bureaucratie, le recrutement des fonctionnaires se faisant dorénavant chez les professionnels et les jeunes diplômés universitaires en fonction de leur compétence<sup>76</sup>. Cette technocratisation de l'administration québécoise s'est accompagnée d'une centralisation administrative en vertu de laquelle presque tous les aspects de la planification et de la gestion des programmes se sont retrouvés entre les mains des fonctionnaires, ce qui a parachevé la bureaucratisation de l'État québécois<sup>77</sup>. Pour une grande part formés en sciences humaines, ces nouveaux technobureaucrates voyaient l'État comme le principal agent d'organisation et de développement de la société québécoise et ont mis à profit leur formation en ingénierie

---

<sup>73</sup> James Iain Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise*, p. 223 et 367-369.

<sup>74</sup> James Iain Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise*, p. 187.

<sup>75</sup> Dale C. Thomson, *Jean Lesage & the Quiet Revolution*, p. 164; James Iain Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise*, p. 314.

<sup>76</sup> James Iain Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise*, p. 314 et 337-339.

<sup>77</sup> James Iain Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise*, p. 330 et 363.



sociale et économique en mettant en place un cadre institutionnel pour aider l'État à remplir son rôle<sup>78</sup>. La collaboration de la population devait être assurée par un processus de consultation et de participation, et les « mentalités traditionnelles » qui étaient susceptibles de faire obstacle aux nouvelles façons de faire devaient être changées grâce à l'éducation et l'animation populaires<sup>79</sup>. La fonction publique québécoise, dont les effectifs ont sensiblement augmenté dans les années 1960, s'est donc aussi transformée qualitativement et a participé activement au développement de l'État et à la redéfinition de son rôle dans la société québécoise.

Somme toute, l'État québécois a connu un développement extraordinaire dans les années 1960. Son intervention dans la vie des citoyens s'est faite plus présente et plus directe<sup>80</sup>. Parallèlement au souci de planification d'occupation des champs de compétences du gouvernement québécois, la bureaucratie s'est spécialisée et centralisée, ce qui en soi a contribué au développement de l'État-Providence. Cette période de Révolution tranquille sera aussi celle au cours de laquelle les relations entre l'État provincial québécois et les Autochtones prendront une nouvelle tournure, ce que nous nous efforcerons de montrer dans la suite de ce mémoire.

## 2.4 Conclusion

L'après-guerre est une période clé pour comprendre l'évolution des relations entre l'État québécois et les Autochtones. En effet, des changements importants se sont produits aux deux paliers de gouvernement en réponse aux transformations économiques et sociales survenues depuis 1945. Le développement de l'État-Providence était au cœur de ces transformations. Au niveau fédéral, il a coïncidé avec une remise en question de la gestion des Affaires indiennes et a fortement influencé les projets de réformes proposés au gouvernement. Étroitement associé au Québec avec une certaine forme de nationalisme, il a

---

<sup>78</sup> Le meilleur exemple d'un tel cadre est sans doute le Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec (BAEQ). Voir Jean-Jacques Simard, *La longue marche des technocrates*, p. 33.

<sup>79</sup> Jean-Jacques Simard, *La longue marche des technocrates*, p. 38, 58 et 65.

<sup>80</sup> James Iain Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise*, p. 187.

entraîné une croissance importante des institutions administratives et l'émergence d'une technobureaucratie. Ces changements ont provoqué une reconfiguration des relations entre les Autochtones et les deux paliers de gouvernement. C'est cette reconfiguration que nous allons maintenant examiner.

## CHAPITRE III

### LE NOUVEAU-QUÉBEC : LES PREMIERS PAS VERS UNE POLITIQUE AUTOCHTONE

Avant les années 1960 les relations du gouvernement québécois avec les Inuit du Nouveau-Québec, alors appelés Esquimaux, avaient été très limitées<sup>1</sup>. Sous Duplessis, le gouvernement québécois avait refusé d'assumer le fardeau financier de l'assistance sociale aux Esquimaux. C'est donc le fédéral qui s'en est chargé suite au jugement de la Cour Suprême de 1939<sup>2</sup>. L'arrivée au pouvoir des Libéraux en 1960 a profondément transformé l'attitude du Québec envers les Esquimaux. Avec René Lévesque au ministère des Richesses Naturelles (MRN), le gouvernement a fait preuve d'un intérêt accru pour le territoire du Nouveau-Québec et ses habitants Autochtones<sup>3</sup>.

Ce chapitre examine la saga des interventions du gouvernement québécois au Nouveau-Québec et ses efforts de formulation et de mise en œuvre d'une politique à l'égard des Esquimaux<sup>4</sup>. Nous nous intéresserons ici aux deux aspects de la politique : le discours de

---

<sup>1</sup> Sur la situation générale des Autochtones au Québec pour la période précédant les années 1960, voir Claude Gélinas, *Les Autochtones dans le Québec post-confédéral, 1867-1960*, Sillery, Septentrion, 2007; sur la situation particulière des Inuit voir Jean-Jacques Simard, *La révolution congelée. Coopération et développement au Nouveau-Québec*, Thèse de doctorat (Département de sociologie), Université Laval, 1982; Louis-Edmond Hamelin, *Nordicité canadienne*, 2e éd., Montréal, Hurtubise HMH, 1980; Jean-Jacques Simard et Gérard Duhaime, « Praxis autochtone et stratégies techno-bureaucratiques. L'épisode de la consultation de l'hiver 1970 au Nouveau-Québec; ses tenants et ses aboutissants », *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. XI, no 2 (1981) : p. 115-132.

<sup>2</sup> Richard J. Diubaldo, « The Absurd Little Mouse: When Eskimos Became Indians », *Journal of Canadian Studies/Revue d'études canadiennes*, vol. 16, no 2 (Été 1981) : p. 34-40; voir aussi chap. I et II.

<sup>3</sup> Voir James Iain Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise, 1867-1970*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1986, p. 174; sur la mise en place tardive d'une administration nordique voir Louis-Edmond Hamelin, *Nordicité canadienne*, p. 269.

<sup>4</sup> Nous entendons ici utiliser le terme « politique » dans son sens large, c'est-à-dire en tant qu'activité d'une autorité publique axée sur la solution d'un problème. Le gouvernement de l'époque n'ayant pas énoncé de politique autochtone formelle impliquant des engagements précis, nous

l'État, qui révèle sa logique d'action et les fondements de sa légitimité, ainsi que ses pratiques, qui mettent en lumière la construction et la transformation des relations politiques entre les différents acteurs<sup>5</sup>.

### 3.1 Les fondements

La présence du gouvernement québécois en territoire arctique s'est accrue de façon prodigieuse au cours des années 1960. Cette expansion était étroitement liée au nouveau rôle économique et social que les Libéraux entendaient attribuer à l'État québécois. Nous proposons ici un examen du discours tenu par le gouvernement québécois sur ses projets au Nouveau-Québec afin de dégager les fondements de sa politique à l'égard des Esquimaux. Nous verrons d'abord comment la question du Nouveau-Québec et des Esquimaux est apparue à l'agenda politique, entraînant le développement d'un projet de transfert d'administration, puis comment les défenseurs de ce projet ont justifié l'adoption de cette solution.

#### 3.1.1 La mise à l'agenda

Le Nouveau-Québec est l'immense territoire transféré à la province en vertu des lois d'extension des frontières de 1898 et 1912. Il s'étend du 52<sup>e</sup> parallèle jusqu'au rivage de l'océan Arctique, entre la Baie d'Hudson et la frontière avec le Labrador<sup>6</sup>. Au moment où les Libéraux sont arrivés au pouvoir, le gouvernement québécois n'y exerçait aucune présence administrative<sup>7</sup>. Aux yeux de René Lévesque, premier titulaire du MRN, cette situation était

---

retracerons cette politique à travers le discours et les pratiques de l'État. Sur les politiques publiques et leur définition, voir Vincent Lemieux, *L'étude des politiques publiques. Les acteurs et leur pouvoir*, Les Presses de l'Université Laval, 2002.

<sup>5</sup> Voir chap. I.

<sup>6</sup> Sur les frontières du Nouveau-Québec et leur origine voir Louis-Edmond Hamelin, *Nordicité canadienne*, p. 269; Québec, Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec, *Rapport de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec*, vol. 4.1, *Le domaine indien. Rapport des commissaires*, Québec, La Commission, 1971.

<sup>7</sup> À l'exception de Schefferville, municipalisée en 1954. Louis-Edmond Hamelin, *Nordicité canadienne*, p. 269.

inacceptable<sup>8</sup>. Selon lui, la province devait exercer ses « droits de propriétaire » au Nouveau-Québec, sur les plans économique aussi bien que politique<sup>9</sup>.

L'intérêt que manifestait le gouvernement québécois pour le Nouveau-Québec au début des années 1960 avait une dimension économique indéniable. Ce n'est pas par hasard si c'est le MRN qui a entrepris d'étendre l'activité gouvernementale au Nouveau-Québec. Cet immense territoire était considéré comme un réservoir de ressources naturelles inexploitées, notamment minières et hydrauliques<sup>10</sup>. Comme le ministère avait le mandat de favoriser le développement économique de la province, un tel potentiel l'intéressait au plus haut point. Le MRN avait en effet été créé dans l'idée de permettre aux Québécois de prendre une part active dans l'exploitation des ressources de leur territoire. Ils pourraient ainsi non seulement en tirer un plus grand profit, mais aussi exercer un plus grand contrôle sur leur avenir économique<sup>11</sup>. C'est dans cette perspective que le MRN a projeté la mise en place d'une administration québécoise pour le Nouveau-Québec, qui devait permettre à l'État de coordonner l'exploration et l'exploitation des ressources pour le bénéfice de tous les Québécois<sup>12</sup>. L'émergence du problème de l'appropriation du territoire nordique s'inscrivait ainsi dans le processus d'extension du rôle de l'État et son souci de planification et de développement.

---

<sup>8</sup> Pierre Godin, *René Lévesque, héros malgré lui (1960-1976)*, Boréal, 1997, p.172-7. René Lévesque a été ministre des Ressources hydrauliques et des Travaux publics du 5 juillet 1960 au 28 mars 1961, puis ministre des Richesses naturelles du 28 mars 1961 au 19 janvier 1966. Claude Morin, *Mes premiers ministres : Lesage, Johnson, Bertrand, Bourassa et Lévesque*, Boréal, 1991, p. 453.

<sup>9</sup> René Lévesque à Walter Dinsdale, 1963-03-26. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 1.

<sup>10</sup> Éric Gourdeau, « Le Québec et la question autochtone », dans *Québec : État et société*, sous la dir. de Alain-G. Gagnon, Montréal, Québec Amérique, 1994, p. 330; Daniel Salée, « L'État québécois et la question autochtone », dans *Québec : État et société*, tome II, sous la dir. de Alain-G. Gagnon, Montréal, Québec Amérique, 2002, p. 120; Pierre Godin, *René Lévesque, héros malgré lui*, p. 58.

<sup>11</sup> C'est du moins l'idée qu'en avait son premier titulaire, René Lévesque, comme l'illustre son projet de nationalisation de l'électricité en 1962. Pierre Godin, *René Lévesque, héros malgré lui*, p. 92; James Iain Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise*, p. 198 et 297. Sur l'intérêt de Lesage face au rôle de l'État dans l'économie, voir Claude Morin, *Mes premiers ministres*, p.16.

<sup>12</sup> James Iain Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise*, p. 174 et 200; *Arrêté en conseil numéro 613 Concernant l'institution de la direction générale du Nouveau-Québec au Ministère des richesses naturelles*, 1963-04-08. ANQ E5 1987-05-001/34 2917-20-23-G (Convention de la Baie James, Nord québécois – Législation, mise en vigueur) vol. 1.

Si les activités du MRN au Nouveau-Québec étaient d'abord de nature économique, leur dimension politique était tout aussi importante. L'absence d'un appareil administratif sur ce territoire préoccupait Lévesque à cause de ses conséquences sur l'exploitation des ressources, mais aussi parce qu'elle laissait le champ libre à l'intervention du Fédéral auprès des Esquimaux. Depuis le jugement de 1939, la présence du gouvernement fédéral auprès d'eux s'était accrue sensiblement, notamment par la mise en place de mesures d'aide sociale et d'écoles<sup>13</sup>. Lors d'une tournée au Nouveau-Québec en 1961, Lévesque en a constaté les conséquences : personne au Nouveau-Québec ne parlait français – ni les administrateurs du Fédéral, ni les Esquimaux. Seul l'Anglais était enseigné dans les écoles<sup>14</sup>. Aux yeux de Lévesque, il fallait que le gouvernement québécois prenne la place du Fédéral pour mettre fin à l'anglicisation et au déracinement culturel des Esquimaux<sup>15</sup>. Il ne pouvait tolérer qu'Ottawa exerce un si grand pouvoir sur la population d'un territoire dont Québec convoitait les ressources naturelles. Le Nouveau-Québec étant un territoire québécois, les Esquimaux devaient être traités comme des citoyens de la province et être inclus dans la communauté politique nationale.

La volonté d'appropriation du Nouveau-Québec par l'État québécois relevait donc d'impératifs à la fois économiques et politiques. Les ressources du territoire offraient des perspectives de développement intéressantes pour la province, mais la présence du Fédéral auprès de la population esquimaude venait en quelque sorte contester au Québec un plein contrôle sur son territoire nordique. Pour remédier à cette situation et s'assurer que l'État québécois puisse exercer ses pouvoirs sur l'ensemble de son territoire et de sa population, le gouvernement provincial a mis sur pied un projet de transfert des affaires esquimaudes du Fédéral au Québec.

---

<sup>13</sup> Louis-Edmond Hamelin, *Nordicité canadienne*, p. 266; voir aussi Robert Paine (dir.), *The White Arctic. Anthropological Essays on Tutelage and Ethnicity*, St-John's, ISER, Memorial University, 1977, p. 13.

<sup>14</sup> Pierre Godin, *René Lévesque, héros malgré lui*, p. 172; Louis-Edmond Hamelin, *Nordicité canadienne*, p. 192.

<sup>15</sup> Pierre Godin, *René Lévesque, héros malgré lui*, p. 176; voir aussi la correspondance Lévesque-Lesage dans ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 1.

### 3.1.2 Le projet de transfert

Dès 1961, René Lévesque a entrepris des démarches auprès du Fédéral pour que la gestion des affaires esquimaudes soit transférée au Québec<sup>16</sup>. Ces démarches ont entraîné la production d'une abondante documentation – rapports, mémos, correspondance<sup>17</sup> – qui révèle l'émergence à l'intérieur du gouvernement provincial d'un certain discours visant à justifier et à légitimer le projet de transfert. Ce discours constitue la trame de fond de la politique esquimaude québécoise, et son analyse permet de voir comment Québec a traduit sa volonté d'appropriation du Nouveau-Québec en un projet politiquement acceptable pour les principaux acteurs concernés : le gouvernement provincial, le gouvernement fédéral et les Esquimaux.

Le projet de transfert était d'abord présenté comme l'accomplissement d'une responsabilité inhérente à l'État québécois. Le Nouveau-Québec étant une partie intégrante de la province depuis 1912, il semblait normal que le gouvernement provincial s'occupe enfin de l'administration de ce territoire et de sa population. La création du MRN en 1961 avait en quelque sorte « révélé » cette responsabilité :

« Les Esquimaux du Nouveau-Québec doivent, pour que leur évolution soit positive et constructive, s'intégrer au développement économique de ce territoire. [...] Or, c'est le Gouvernement provincial qui a la responsabilité principale du développement économique du Nouveau-Québec puisque c'est de lui qu'en dépendent les Richesses naturelles (*sic*) »<sup>18</sup>.

Cette intégration économique des Esquimaux constituerait en outre un atout pour le Québec : « Les Esquimaux peuvent constituer un élément de première valeur pour le développement économique du Nouveau-Québec – parce qu'ils sont habitués au climat et

---

<sup>16</sup> La première rencontre de René Lévesque avec des responsables fédéraux à ce sujet eut lieu en octobre 1961. René Lévesque à Jean Lesage, 1962-12-12. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 1.

<sup>17</sup> On retrouve une grande partie de cette documentation aux Archives nationales du Québec dans les fonds des ministères du Conseil exécutif (E5), des Richesses naturelles (E20) et des Relations internationales (E42).

<sup>18</sup> Éric Gourdeau à Guy Favreau, 1963-08. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 2.

mieux que personne aptes à la mobilité nécessaire »<sup>19</sup>. D'après le gouvernement de l'époque, cependant, la responsabilité de la province envers le Nouveau-Québec et ses habitants ne se limitait pas au développement économique. Les services d'éducation et de bien-être, alors fournis aux Esquimaux par le Fédéral, « ressortissent normalement aux gouvernements des provinces »<sup>20</sup>. Québec affirmait avoir la responsabilité de fournir ces services aux Esquimaux afin de « récupérer [ses] droits »<sup>21</sup> dans ces domaines, mais aussi pour leur permettre de bénéficier des mêmes avantages que les autres citoyens de la province : « Si donc les Esquimaux doivent s'intégrer à l'économie du Nouveau-Québec, il est nécessaire que le Gouvernement du Québec assume la responsabilité des Esquimaux en tant que personnes humaines, en tant que citoyens du Québec »<sup>22</sup>. Bien que dans le passé il ait voulu se débarrasser de cette responsabilité, Québec affirmait maintenant devoir « s'occuper des citoyens les plus négligés de la province »<sup>23</sup>. En présentant le projet de transfert comme une façon d'amener Québec à exercer l'ensemble de ses compétences et à réaliser ses objectifs de développement économique et social, les défenseurs du projet s'assuraient donc de le faire paraître en continuité avec l'ensemble de l'action gouvernementale. L'inclusion des Esquimaux à la responsabilité de l'État québécois aurait pour effet d'étendre la communauté politique québécoise à l'ensemble du territoire.

Le projet de transfert devait aussi trouver une justification face au Fédéral. Depuis le jugement de 1939 les Esquimaux étaient considérés comme des Indiens aux yeux de la Constitution, ce qui conférait au Fédéral un pouvoir de juridiction exclusif<sup>24</sup>. Le gouvernement central avait d'ailleurs créé un ministère des Affaires du Nord en 1953 pour

---

<sup>19</sup> Éric Gourdeau à Guy Favreau, 1963-08. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 2.

<sup>20</sup> Éric Gourdeau à René Lévesque, 1963-10-15. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 2.

<sup>21</sup> Éric Gourdeau à René Lévesque, 1963-10-15. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 2.

<sup>22</sup> Éric Gourdeau à Guy Favreau, 1963-08. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 2.

<sup>23</sup> René Lévesque, *Communiqué de presse*, 1964-01-14. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 3.

<sup>24</sup> Sur le conflit fédéral-provincial et le jugement de 1939 voir Richard J. Diubaldo, « The Absurd Little Mouse », p. 34-40.



s'occuper de santé, d'éducation et d'économie chez les Esquimaux. Fait intéressant à noter, le ministre fédéral responsable du développement et de la mise en œuvre de ce programme était nul autre que Jean Lesage<sup>25</sup>. Il est un peu ironique de constater qu'après son saut en politique provinciale et son élection comme premier ministre du Québec, Lesage ait participé à la campagne menée par Lévesque pour que ces domaines soient transférés au gouvernement du Québec. Les défenseurs du projet québécois faisaient valoir que puisqu'Ottawa n'avait pas légiféré sur les Esquimaux, les compétences provinciales à leur égard restaient intactes. Selon Me Louis-Philippe Pigeon, conseiller juridique au gouvernement québécois,

« le jugement de 1939 de la Cour Suprême, en assimilant les Esquimaux aux Indiens, n'a légalement conféré au gouvernement du Canada que le pouvoir de légiférer concernant les Esquimaux; il ne lui a pas automatiquement donné la responsabilité des charges qui ressortissent ordinairement aux provinces vis-à-vis tous les citoyens canadiens »<sup>26</sup>.

Selon ce point de vue, « The works Canada has been doing among Eskimos have been rather from a moral responsibility than a legal responsibility »<sup>27</sup>, et Québec conserverait ainsi la responsabilité constitutionnelle des services d'éducation et de bien-être aux Esquimaux. Québec insistait sur un point : il ne remettait pas en question la juridiction du Fédéral, mais souhaitait procéder à l'administration « normale » du territoire et des services à la population en accord avec le partage constitutionnel des compétences<sup>28</sup>. Comme Lesage l'expliquait à Diefenbaker, « nous n'entendons en rien contrecarrer l'initiative du

---

<sup>25</sup> Louis-Edmond Hamelin, *Nordicité canadienne*, p. 175.

<sup>26</sup> Éric Gourdeau à René Lévesque, 1963-10-15. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 2. Louis-Philippe Pigeon défendait l'idée que Québec devait garder un plein contrôle sur ses champs de juridiction. Dale C. Thomson, *Jean Lesage & the Quiet Revolution*, Toronto, Macmillan, 1984, p. 338.

<sup>27</sup> *Minutes of meeting between ministers of the federal government and the government of Quebec with regard to the management of Eskimo Affairs in Quebec*, 1963-06-27. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 2.

<sup>28</sup> *Position du Québec sur l'aspect constitutionnel de la question esquimaude*, 1964-02. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 3; *Transfer of Quebec Eskimo Affairs to Quebec Government*, 1964-02. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 4.

gouvernement fédéral, mais [...] nous nous proposons d'aller plus loin encore »<sup>29</sup>. De plus, Québec voyait son initiative comme tout à fait cohérente avec la politique de dévolution du Fédéral : « Il semble [...] que le gouvernement fédéral serait heureux de se retirer de ce champ d'activité »<sup>30</sup>. Suite à une intervention en chambre du ministre fédéral Arthur Laing en faveur du transfert, René Lévesque a constaté « avec plaisir » que « dans l'idée du fédéral, le transfert des affaires esquimaudes d'Ottawa à Québec rejoint la ferme intention déjà énoncée que l'administration des populations autochtones du pays soit remise aux provinces »<sup>31</sup>. Des contacts préliminaires avec les fonctionnaires fédéraux avaient d'ailleurs laissé Lévesque penser que « le transfert ne poserait pas de problèmes sérieux »<sup>32</sup>. Aux yeux de ses partisans, ce projet s'inscrivait donc autant dans les politiques du gouvernement provincial que dans celles du gouvernement fédéral.

Un troisième niveau de justification concernait les principaux intéressés par le projet québécois : les Esquimaux eux-mêmes. Québec prétendait que les Esquimaux seraient les premiers à bénéficier du transfert. Selon René Lévesque, « Il importe [...] que le transfert ne se fasse pas "sur le dos" des Esquimaux, mais que, au contraire, il favorise leur épanouissement »<sup>33</sup>. Sur le plan économique d'abord, le développement des ressources naturelles du Nouveau-Québec par des agents québécois pouvait offrir des opportunités intéressantes à la population locale :

---

<sup>29</sup> Jean Lesage à John G. Diefenbaker, 1962-12-27. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 1.

<sup>30</sup> *Relevé des procès-verbaux dans lesquels feu Me Taschereau-Fortier exposait ses opinions relativement au statut juridique des Esquimaux (par A. Escojido)*, [1962]. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 1; voir aussi chap. II.

<sup>31</sup> René Lévesque, *Communiqué de presse*, 1964-02-20. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 4.

<sup>32</sup> René Lévesque à Jean Lesage, 1962-12-12. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 1. Cet optimisme était partagé par Éric Gourdeau et B.G. Sivertz, qui écrivaient dans leur rapport que « aucun obstacle ne pourrait survenir qui fût insurmontable, étant donné la bonne volonté qui existe présentement et que nous allons bien sûr conserver pendant la durée du transfert ». Éric Gourdeau et B.G. Sivertz, *Rapport sur la possibilité et les détails d'exécution du transfert au gouvernement du Québec des responsabilités assumées par le gouvernement du Canada vis à vis les Esquimaux dans le Nouveau Québec*, 1963-07-03. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 2.

<sup>33</sup> René Lévesque au Premier Ministre, 1962-12-12. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 1.

« si la responsabilité des Esquimaux était transférée au Québec, les services gouvernementaux eux-mêmes seraient justifiés de fournir de l'emploi aux Esquimaux, et le Gouvernement du Québec obtiendrait des compagnies qu'elles offrent de l'emploi aux Esquimaux du Nouveau-Québec – considérés citoyens québécois à l'égal des autres »<sup>34</sup>.

Il faut dire que le ministère des Richesses naturelles avait spécifiquement reçu le mandat « d'obtenir des compagnies exploitant les richesses naturelles l'emploi de main-d'œuvre et de cadres formés dans le Québec »<sup>35</sup>. Le transfert favoriserait donc la participation des Esquimaux au développement économique de leur territoire, mais « pourvu qu'ils soient adéquatement préparés »<sup>36</sup>. Pour qu'ils ne soient pas laissés pour compte, il faudrait qu'ils reçoivent une formation conforme aux exigences québécoises : « Certaines formules économiques (coopérative, moyenne entreprise...), certaines valeurs culturelles (langue française...) doivent être enseignées aux Esquimaux par celui-là même qui devra être responsable effectivement de leur bien-être social et économique »<sup>37</sup>. Dans l'optique québécoise, donc, la participation des Esquimaux au développement économique de leur territoire était tout à fait souhaitable pour assurer leur épanouissement, mais demandait un certain degré d'intégration à la société québécoise. Les partisans du transfert soutenaient que cette intégration ne pourrait se réaliser que si Québec s'occupait lui-même des affaires esquimaudes. En plus de permettre la participation des Esquimaux au développement économique, le transfert les débarrasserait de la gouverne malsaine que le gouvernement fédéral exerçait à leur endroit<sup>38</sup>. Québec prétendait en effet que, contrairement au Fédéral, il voulait les intégrer à la vie économique et politique de la province tout en respectant leur intégrité culturelle. Le transfert permettrait ainsi au Québec d'« intégrer progressivement ses

---

<sup>34</sup> Éric Gourdeau à Guy Favreau, 1963-08. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 2

<sup>35</sup> Éric Gourdeau à Guy Favreau, 1963-08. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 2

<sup>36</sup> Éric Gourdeau à Guy Favreau, 1963-08. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 2

<sup>37</sup> Éric Gourdeau à Guy Favreau, 1963-08. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 2; voir aussi René Lévesque au Premier Ministre, 1962-12-12. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 1.

<sup>38</sup> René Lévesque, *Communiqué de presse*, 1964-01-14. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 3.

citoyens du Nord dans la vie de la province, en respectant leur langue et leurs traditions, ainsi que le désir qu'ils manifestent [...] d'être débarrassés d'un paternalisme désuet et de s'aider eux-mêmes dans toute la mesure du possible »<sup>39</sup>. Ce troisième niveau de justification cherchait donc à légitimer l'intervention provinciale par rapport à ceux qui étaient l'objet même de l'intervention, les Esquimaux<sup>40</sup>. Québec tentait en effet de valoriser son approche en promettant de mettre fin à la dépendance des Esquimaux envers le Fédéral et de respecter leur langue et leur traditions, tout en faisant la promotion de leur intégration économique et culturelle. Le transfert d'administration permettrait aux Esquimaux de participer à la communauté politique québécoise et, ainsi, de profiter pleinement de son développement économique et social.

Québec justifiait donc son projet de transfert sur trois plans : 1) comme une responsabilité inhérente à l'État québécois, vu comme un instrument de développement économique et social; 2) comme une conséquence logique du partage des compétences constitutionnelles et des politiques fédérales; et 3) comme un progrès vers l'épanouissement des Esquimaux. Le projet acquérait ainsi une légitimité à la fois juridique et politique. Ce discours du Québec sur ses projets en territoire arctique révèle les fondements de ce que l'on pourrait considérer comme une première politique autochtone. La mise à l'agenda du « problème esquimau » avait été motivée par des considérations d'abord économiques, soit le développement des ressources naturelles du Nouveau-Québec, mais aussi politiques, étant donné la présence du Fédéral sur ce territoire. C'était la capacité de l'État québécois à contrôler son territoire et sa population qui était ici en jeu. La solution alors mise de l'avant a pris la forme d'un projet de transfert des affaires esquimaudes du Fédéral au Québec, projet qui trouvait une justification autant dans les prérogatives mêmes de l'État québécois que face au Fédéral et aux Esquimaux. Les deux éléments centraux de cette justification étaient l'exercice par le Québec de l'ensemble de ses pouvoirs et responsabilités constitutionnels,

---

<sup>39</sup> René Lévesque, *Communiqué de presse*, 1964-01-14. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 3.

<sup>40</sup> Ce discours semble cependant avoir été destiné au public et institutions du Sud plutôt qu'aux Esquimaux eux-mêmes. On le retrouve principalement dans la correspondance interministérielle et intergouvernementale, ainsi que dans des rapports internes et des communiqués de presse destinés aux médias du Sud. Voir principalement ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 1 à 4.

ainsi que la construction d'une communauté politique québécoise occupant l'ensemble du territoire de la province. En cela, cette politique s'inscrivait clairement dans les grandes tendances de la Révolution tranquille.

L'analyse de toute politique publique ne saurait cependant être complète sans l'examen de sa mise en œuvre. Si le discours d'un gouvernement nous éclaire sur les conceptions et les rationalisations qui accompagnent l'action de l'État, c'est à travers les pratiques concrètes que l'on peut évaluer ses résultats et ses conséquences sur les relations entre les acteurs<sup>41</sup>. La prochaine section sera donc consacrée à la mise en application de cette politique.

### 3.2 La mise en œuvre

Pour examiner les modalités de l'expansion de l'État provincial au Nouveau-Québec, c'est-à-dire les pratiques concrètes du gouvernement du Québec dans le dossier du transfert des affaires esquimaudes, nous procéderons en deux temps : d'abord par une description de l'expansion institutionnelle québécoise, puis par une analyse de ses conséquences sur les relations entre les acteurs.

#### 3.2.1 L'expansion institutionnelle

Un des premiers gestes concrets du Québec pour affirmer sa présence au Nouveau-Québec a été la mise en place d'une structure institutionnelle. C'est à travers cette structure que le gouvernement québécois comptait réaliser le projet de transfert des affaires esquimaudes. Nous examinerons ici l'aménagement de cette structure au niveau gouvernemental, avec la création d'une direction chargée de l'administration de l'ensemble du territoire, ainsi que la mise en place sur le terrain de services aux Esquimaux.

Au niveau gouvernemental, un premier geste concret fut la création de la DGNQ au sein du MRN en 1963. Depuis 1961, René Lévesque et Jean Lesage correspondaient avec

---

<sup>41</sup> Voir chap. I.

leurs homologues fédéraux au sujet du transfert<sup>42</sup>. Le gouvernement central ne semblait cependant pas aussi pressé que Québec de réaliser le changement d'administration, et tardait à nommer un ministre responsable pour discuter de ses modalités<sup>43</sup>. Lévesque s'impatientait. « Je crois qu'il serait malsain pour toutes les parties intéressées que nos pourparlers continuent à rester au point mort parce que le fédéral refuserait d'engager officiellement le dialogue », écrivait-il à Walter Dinsdale, ministre des Affaires du Nord en mars 1963<sup>44</sup>. C'est dans ce contexte que la DGNQ fut créée par arrêté-en-conseil le 8 avril 1963, sur proposition de Lévesque. Relevant du MRN, la DGNQ devait assumer « l'administration de toute l'action gouvernementale provinciale » au Nouveau-Québec à l'exception de la Justice, de la police et des Terres et Forêts<sup>45</sup>. Le premier directeur fut Éric Gourdeau, qui était impliqué dans le projet de transfert depuis le tout début et qui restera en poste jusqu'en 1970<sup>46</sup>. Le mandat de la DGNQ était d'assurer une gestion efficace de ce territoire, puisqu'il était souhaitable « que le gouvernement du Québec remplace dorénavant le gouvernement fédéral pour cette administration »<sup>47</sup>. Se méfiant des intentions du Fédéral<sup>48</sup>, Lévesque avait annoncé son

---

<sup>42</sup> La première rencontre officieuse de Lévesque avec le sous-ministre des Affaires du Nord (Robertson) eut lieu en octobre 1961; la correspondance s'intensifie à partir de décembre 1962. René Lévesque au Premier Ministre, 1962-12-12. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 1.

<sup>43</sup> René Lévesque à Walter Dinsdale, 1963-03-01. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 1.

<sup>44</sup> René Lévesque à Walter Dinsdale, 1963-03-01. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 1.

<sup>45</sup> *Arrêté en conseil numéro 613 Concernant l'institution de la direction générale du Nouveau-Québec au Ministère des richesses naturelles*, 1963-04-08. ANQ E5 1987-05-001/34 2917-20-23-G (Convention de la Baie James, Nord québécois – Législation, mise en vigueur) vol. 1.

<sup>46</sup> René Lévesque à Jean Lesage, 1962-12-12. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 1.

<sup>47</sup> *Arrêté en conseil numéro 613 Concernant l'institution de la direction générale du Nouveau-Québec au Ministère des richesses naturelles*, 1963-04-08. ANQ E5 1987-05-001/34 2917-20-23-G (Convention de la Baie James, Nord québécois – Législation, mise en vigueur) vol. 1.

<sup>48</sup> Dans une lettre au ministre des Terres et Forêts, Lévesque lui demande de « ne faire absolument aucune concession [au fédéral] sur ce territoire, sous forme de location ou autres, sans que nous ayons pu au préalable vous exprimer notre opinion en chaque cas », étant donné que « les circonstances ne sont pas très favorables (c'est un euphémisme!...) à la bonne marche de ces pourparlers [sur le transfert] » et que le Fédéral s'apprête à faire de nouvelles installations permanentes au Nouveau-Québec « sans daigner nous demander notre approbation ». René Lévesque à Lucien

initiative à Dinsdale deux semaines avant la création de la DGNQ en des termes non équivoques : « je tiens à vous souligner que nous entendons nous prévaloir immédiatement de nos droits de propriétaire du territoire du nouveau Québec ». Il lui demandait par la même occasion de soumettre au MRN tout nouveau projet fédéral au Nouveau-Québec, afin d'« éviter toute perturbation qui pourrait en ces territoires s'avérer dommageable aux populations esquimaudes »<sup>49</sup>. Devant l'hésitation du Fédéral, Québec a donc pris l'initiative d'organiser sa propre administration au Nouveau-Québec. La création de la DGNQ était une première étape dans la mise en place d'une structure institutionnelle québécoise au Nord, et aussi une façon de montrer au Fédéral que Québec prenait son projet de transfert au sérieux. Le rôle de la DGNQ dans les discussions fédérales-provinciales était central, comme le montre l'abondante correspondance qu'elle entretenait avec le ministère des Affaires du Nord<sup>50</sup>. En juillet 1963, un rapport conjoint de fonctionnaires du ministère des Affaires du Nord et de la DGNQ (le rapport Sivertz-Gourdeau) était remis au deux gouvernements et recommandait de réaliser le transfert dès 1964<sup>51</sup>. Une entente de principe fut finalement conclue entre Québec et le Fédéral le 29 février 1964, établissant les conditions d'un éventuel transfert. Québec entendait respecter le pouvoir du Fédéral de légiférer sur les Esquimaux, et s'engageait à respecter leurs intérêts et à les consulter sur le transfert.<sup>52</sup>

---

Cliche, 1963-04-01. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 1.

<sup>49</sup> René Lévesque à Walter Dinsdale, 1963-03-26. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 1.

<sup>50</sup> C'est la DGNQ qui était en charge des pourparlers sur le transfert avec Ottawa. Éric Gourdeau, *Rapport d'activités de la Direction Générale du Nouveau-Québec 1963 à 1966*, 1966-06-17. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 6. Voir aussi les dossiers de correspondance : ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 1, 2 et 4; ANQ E20 1985-09-003/9 (Politique); ANQ E42 1994-03-001/65 (Transfert des Esquimaux vol. 1, juin 1963 à juin 1969); ANC RG22 série A-1-a vol. 950 dos. 83-7-5 v. 20 (Take Over of Administration of Arctic Quebec).

<sup>51</sup> B.G. Sivertz et Éric Gourdeau, *Rapport sur la possibilité et les détails d'exécution du transfert au gouvernement du Québec des responsabilités assumées par le gouvernement du Canada vis à vis les Esquimaux dans le Nouveau-Québec*, 1963-07-03. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 2.

<sup>52</sup> *Déclaration de principe*, 1964-02-26. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 4; *Communiqué de presse*, 1964-02-29. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 4.

Malgré cette entente de principe, le transfert tardait à se concrétiser. Les fonctionnaires des deux gouvernements continuaient à travailler ensemble pour en établir les modalités, mais des blocages subsistaient au niveau politique<sup>53</sup>. En effet depuis novembre 1963 les relations entre Lévesque et Arthur Laing, qui avait succédé à Dinsdale au ministère des Affaires du Nord, commençaient à se corser. Agacé par les hésitations de Laing, Lévesque l'accusait de refuser le dialogue et lui faisait remarquer que le gouvernement québécois ne pouvait se « considérer comme des serviteurs ou des valets d'un autre gouvernement du pays, ce gouvernement fût-il localisé à Ottawa »<sup>54</sup>. En retour, Laing accusait Lévesque de politiser la question à outrance, lui faisant valoir que

« The affairs of the Eskimos, not only in Quebec but throughout the vast expanse of northern Canada, have been administered by my department with dedication and competence for many years. I say to you that we must consider the welfare of the Eskimo people involved »<sup>55</sup>.

Cet affrontement où chacun défendait « son bon droit » s'est cristallisé autour de la question de la participation des Esquimaux. Aux yeux du Fédéral, ceux-ci devaient pouvoir participer au processus de transfert lui-même par voie de consultation, Laing soulignant le « besoin d'obtenir l'appui entier des indigènes eux-mêmes »<sup>56</sup>. Pour Québec cependant, la question du transfert ne concernait que les deux paliers de gouvernement. C'était au plus une formalité administrative qui permettrait aux Esquimaux de participer pleinement à la communauté politique québécoise, à l'intérieur du cadre institutionnel de l'État provincial. Selon ce point de vue les Esquimaux devaient être informés du processus, sans avoir à se prononcer sur son opportunité même<sup>57</sup>. Québec avançait notamment que les Esquimaux

---

<sup>53</sup> *Canada-Quebec Official Committee on the Transfer of Eskimo Affairs in that Province. Meeting of April 3, 1964, Ottawa*, 1964-04-03. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 4.

<sup>54</sup> René Lévesque à Arthur Laing, 1964-01-17. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 3.

<sup>55</sup> Arthur Laing à René Lévesque, 1964-01-21. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 3.

<sup>56</sup> *Allocution d'ouverture que prononcera l'honorable Arthur Laing, le 20 février*, [1964-02-20]. ANQ E42 1994-03-001/65 (Transfert des Esquimaux vol. 1, juin 1963 à juin 1969).

<sup>57</sup> René Lévesque, *Communiqué de presse*, 1964-02-20. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 4; *Le Droit*, *René Lévesque s'oppose à tout*



étaient mal informés de cette question et que les fonctionnaires fédéraux présents au Nouveau-Québec exerçaient sur eux une influence négative en entretenant leurs inquiétudes à l'égard du transfert<sup>58</sup>. Dans « le contexte de leur éloignement, de leur manque d'information et de leur totale et inquiète dépendance des fonctionnaires fédéraux », Lévesque croyait qu'un référendum auprès des Esquimaux serait un « abus caricatural des procédures démocratiques »<sup>59</sup>. Bien que l'entente de principe de février 1964 contenait des dispositions sur les modalités de la consultation des Esquimaux, cette question est restée ouverte par la suite<sup>60</sup>. Les discussions entre les fonctionnaires de la DGNQ et des Affaires du Nord au cours de 1964 révèlent que le Fédéral était prêt à renoncer à ce type de participation. Éric Gourdeau rapporte que « Au lieu de procéder par voie de "consultation", Ottawa suggère que nous nous engageons dans le processus du transfert et que, avec le temps, les Esquimaux se trouvent devant un fait accompli. »<sup>61</sup> Si le Fédéral ne s'opposait pas à ce que Québec occupe graduellement certains secteurs d'activités, il entendait cependant se réserver une partie de l'administration, c'est-à-dire les « big items » : santé, éducation et services sociaux<sup>62</sup>. Cette proposition était inacceptable pour le gouvernement québécois qui, rappelons-le, souhaitait un transfert complet de l'administration du Nouveau-Québec afin d'y exercer l'ensemble de ses pouvoirs, autrement dit une administration « normale ». Les discussions ont donc abouti à une impasse<sup>63</sup>. Si l'intransigeance de Lévesque a pu contribuer à la dégradation de ses relations avec le ministre des Affaires du Nord, l'ambiguïté de la position fédérale n'a

---

*référendum chez les Esquimaux*, 1964-02-21. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 4.

<sup>58</sup> René Lévesque à Guy Favreau, 1964-01-23. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 4.

<sup>59</sup> René Lévesque, *Communiqué de presse*, 1964-02-20. ANQ E42 1994-03-001/65 (Transfert des Esquimaux vol. 1, juin 1963 à juin 1969).

<sup>60</sup> Éric Gourdeau, *Notes*, 1964-04-14. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 4.

<sup>61</sup> Éric Gourdeau, *Rapport sur la rencontre du 15 mai 1964 à Québec*, 1964-05-15. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 4.

<sup>62</sup> René Lévesque, *Réponse à une question. Assemblée Législative, 2 juin '64*, 1964-06-02. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 4.

<sup>63</sup> Éric Gourdeau, *Réunion du comité intergouvernemental de transfert, vendredi le 22 mai 1964*, 1964-05-22. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 4.

certainement pas aidé à améliorer les choses. Les pourparlers officiels ne reprendront qu'en 1969<sup>64</sup> mais, entre-temps, la DGNQ n'est pas restée inactive et a concentré son action sur le terrain.

Chargée de l'administration de toute l'action gouvernementale au Nouveau-Québec<sup>65</sup>, la DGNQ a organisé la présence québécoise sur le terrain. Elle a d'abord entrepris le recrutement et l'affectation d'agents devant veiller à « la protection des droits du gouvernement sur le territoire » et coordonner les employés gouvernementaux sur place<sup>66</sup>. Dans l'idée de démarquer sa démarche de celle du Fédéral et d'assurer une administration efficace, le MRN avait ouvert une école de langue esquimaude à Fort Chimo pour les fonctionnaires québécois dès 1962<sup>67</sup>. Avec ses propres agents sur place, Québec pouvait commencer à organiser des services destinés aux Esquimaux. En fait, le processus a commencé avant même l'entente de février 1964 et s'est poursuivi malgré l'absence d'un transfert officiel. C'était pour Québec non seulement un moyen de préparer ou d'accélérer le transfert, mais aussi une façon de montrer son engagement vis-à-vis le territoire et ses habitants<sup>68</sup>. Voyant que le transfert tardait à se concrétiser, le sous-ministre du MRN faisait remarquer à Lévesque qu'il fallait « trouver le plus tôt possible quels sont les gestes à poser pour tenir nos gens du Nouveau-Québec occupés et surtout éviter que, n'ayant aucune

---

<sup>64</sup> J.-Gilles Massé, *Mémoire au Conseil des ministres. Les relations du Québec avec le gouvernement fédéral au sujet du Nouveau-Québec*, 1971-01-22. ANQ E20 1995-10-003/11 350-262/01 (Mémoire au conseil des ministres/ Évolution Historique de la situation).

<sup>65</sup> Sauf, rappelons-le, la police, la justice et les terres et forêts. *Arrêté en conseil numéro 613 Concernant l'institution de la direction générale du Nouveau-Québec au Ministère des richesses naturelles*, 1963-04-08. ANQ E5 1987-05-001/34 2917-20-23-G (Convention de la Baie James, Nord québécois – Législation, mise en vigueur) vol. 1.

<sup>66</sup> Éric Gourdeau, *Rapport d'activités de la Direction Générale du Nouveau-Québec 1963 à 1966*, 1966-06-17. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 6.

<sup>67</sup> Éric Gourdeau à B. G. Sivertz, 1963-01-04. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 2.

<sup>68</sup> Voir notamment Louis Lavallée à Éric Gourdeau, *Projet de Santé et Sécurité pour le Nouveau-Québec*, 1966-02-25. ANQ E20 1985-09-003/20 (Correspondance Bergevin-Poitras); *Santé et sécurité sociale au Nouveau-Québec*, [1966]. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 9; *Développement du Nouveau-Québec*, 1968-10. ANQ E20 1985-09-003/9 (Baie-aux-Feuilles); Éric Gourdeau, *Rapport d'activités de la Direction Générale du Nouveau-Québec 1963 à 1966*, 1966-06-17. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 6.

responsabilité, ils créent une impression d'oisiveté et de désintéressement vis-à-vis les Esquimaux dans les postes »<sup>69</sup>.

Les services mis en place par la DGNQ au Nouveau-Québec couvraient une grande partie des champs d'activité du gouvernement provincial, notamment les services municipaux, la police et la santé<sup>70</sup>. Avec la création d'un Service de Santé et de Sécurité sociale en 1965, la DGNQ a pu établir un plan général d'administration de la santé et mettre sur pied des hôpitaux provinciaux à Fort Chimo et à Fort George<sup>71</sup>. L'éducation était considérée comme un domaine d'intervention prioritaire puisque Québec souhaitait ainsi réaliser un certain degré d'intégration économique et culturelle des Esquimaux à la société québécoise<sup>72</sup>. Dès 1963, la DGNQ a ouvert ses propres écoles en milieu esquimau. Ne proposant d'abord que des classes de maternelle, l'offre s'est par la suite étendue à l'école normale, l'éducation pour adultes et même une école de métiers<sup>73</sup>. La spécificité des écoles de la DGNQ comparativement aux écoles fédérales, outre l'inclusion du français au programme, était qu'elles offraient l'enseignement des trois premières années du primaire en Esquimau. Par la suite, l'enseignement pouvait se faire en français ou en anglais, selon le

---

<sup>69</sup> P. E. Auger à René Lévesque, 1964-04-16. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 4.

<sup>70</sup> *Historique des pourparlers relatifs au transfert d'administration des Esquimaux du Nouveau-Québec*, 1966. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 6; *Acte de convention entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la province de Québec*, 1965-08-19. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 1. Voir aussi Louis-Edmond Hamelin, *Nordicité canadienne*, p. 271.

<sup>71</sup> Sur ces projets voir Jacques Brunet à Maurice LeClair, 1970-09-04. ANC RG29 vol. 2877 dos. 851-1-20 vol. 2 (James Bay Agreement); Éric Gourdeau, *Rapport d'activités de la Direction Générale du Nouveau-Québec 1963 à 1966*, 1966-06-17. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 6; Louis Lavallée à Éric Gourdeau, *Projet de Santé et Sécurité pour le Nouveau-Québec*, 1966-02-25. ANQ E20 1985-09-003/20 (Correspondance Bergevin-Poitrass); P.-E. Auger à Jacques Gélinas, 1967-02-10. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 9.

<sup>72</sup> René Lévesque à Jean Lesage, 1962-12-12. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 1; Éric Gourdeau à Guy Favreau, 1963-08. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 2.

<sup>73</sup> Jean Lesage à Lester B. Pearson, 1966-03-11 ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 6; J.H. Gordon à Éric Gourdeau, 1966-05-09 ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 6; Éric Gourdeau, *Rapport d'activités de la Direction Générale du Nouveau-Québec 1963 à 1966*, 1966-06-17. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 6.

choix de la majorité des parents<sup>74</sup>. La création de la Commission scolaire du Nouveau-Québec (CSNQ) en 1968 devait en outre permettre aux Esquimaux de participer au fonctionnement des institutions provinciales au même titre que les autres citoyens québécois<sup>75</sup>. Toujours dans l'idée de favoriser la participation des Esquimaux à la société québécoise et réduire leur dépendance envers l'État, plusieurs initiatives de développement économique ont été mises sur pied par la DGNQ. En plus de fournir une aide financière et technique aux coopératives, que ce soit directement ou via le Conseil de la Coopération du Québec, la DGNQ a élaboré ses propres projets. Le plus spectaculaire est sans doute la création du village de Baie-aux-Feuilles, situé sur la rive sud du lac aux Feuilles au nord-ouest de Fort Chimo. Ce projet intégré de développement économique et social, commencé dès 1963, visait à relancer les activités traditionnelles d'une partie de la population de Fort Chimo qui dépendait des allocations gouvernementales pour sa survie<sup>76</sup>.

De par son mandat, la DGNQ jouait un rôle d'intermédiaire « entre les ressortissants du territoire et les organismes administratifs qui y prodiguent les services de l'État », c'est-à-dire entre les Esquimaux et les ministères organiques concernés<sup>77</sup>. Il était donc nécessaire qu'une bonne collaboration s'établisse entre le MRN et les autres ministères puisque toute initiative ou action des organismes publics devait être soumise à la DGNQ et s'exécuter dans les termes qu'elle avait établis<sup>78</sup>. Cette centralisation de l'administration nordique dans les mains de la DGNQ devait assurer la cohérence de l'intervention de l'État au Nouveau-Québec, mais aussi éviter les dédoublements de structure et les conflits entre les ministères

---

<sup>74</sup> Éric Gourdeau, *Rapport d'activités de la Direction Générale du Nouveau-Québec 1963 à 1966*, 1966-06-17. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 6.

<sup>75</sup> *L'éducation au Nouveau-Québec et l'érection de la Commission scolaire du Nouveau-Québec*, [1971]. ANQ E42 1999-01-001/51 G-2916-23-08 (Rencontre Québec-Ottawa sur Esquimaux Nouveau-Québec, Ottawa, octobre 1970).

<sup>76</sup> *Développement du Nouveau-Québec*, 1968-10. ANQ E20 1985-09-003/9 (Baie-aux-Feuilles).

<sup>77</sup> *Comité permanent d'aménagement des ressources. Aide-mémoire concernant la réunion des sous-ministres convoquée par la Direction du Nouveau-Québec*, 1963-09-12. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 2.

<sup>78</sup> *Comité permanent d'aménagement des ressources. Aide-mémoire concernant la réunion des sous-ministres convoquée par la Direction du Nouveau-Québec*, 1963-09-12. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 2.

québécois<sup>79</sup>. Dans les faits, cette centralisation s'est avérée surtout théorique et la coopération entre les ministères a parfois été difficile. Dans le domaine de la santé par exemple, la DGNQ devait d'abord se charger de fournir l'ensemble des services au Nouveau-Québec, en collaboration avec le ministère de la Santé<sup>80</sup>. Cependant, suite à une rencontre au cours de laquelle Gourdeau dit avoir été traité « avec désinvolture » par les gens de ce ministère, cette prérogative de la DGNQ a été remise en question. Étant donné que l'administration et la dispensation des services de santé demandaient une autonomie et une liberté de mouvement « difficilement conciliables avec les structures de la Direction Générale du Nouveau-Québec », Gourdeau a recommandé qu'une entente soit conclue avec le ministère de la Santé pour que ce dernier s'en charge<sup>81</sup>. Il justifiait ce changement dans les attributions de la DGNQ par la nécessité d'éviter un dédoublement des frais et d'assurer que les politiques de santé soient appliquées sans discrimination aux Autochtones<sup>82</sup>. Ces discussions au niveau ministériel faisaient écho à des tensions sur le terrain, le personnel médical se plaignant d'être l'objet de critiques injustifiées de la part des agents de la DGNQ<sup>83</sup>. On retrouvait le même genre de tensions entre employés provinciaux dans le domaine de l'éducation. À Baie-aux-Feuilles, un conflit entre l'administrateur de la DGNQ et l'enseignant de la CSNQ a causé tout un émoi dans la petite communauté. La CSNQ accusait l'agent de la DGNQ d'intrusion dans les affaires d'éducation, notamment en ce qui a trait au choix de l'emplacement de l'école dans le village. Elle accusait aussi les agents de la DGNQ d'utiliser les Esquimaux pour appuyer leurs positions puisque certains villageois, inquiets du départ possible de

---

<sup>79</sup> Éric Gourdeau à P.-E. Auger, 1967-02-09. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 9.

<sup>80</sup> Éric Gourdeau à Jacques Gélinas, 1966-01-14. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 9.

<sup>81</sup> Éric Gourdeau à P.-E. Auger, 1967-02-09. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 9. Sur ce transfert voir les dossiers ANQ E20 1985-09-003/22 (Ministère de la Santé Nationale et du Bien-être social/Ministère des Affaires sociales/DGNQ) et ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 9. La demande officielle a été faite en février 1967. P.-E. Auger à Jacques Gélinas, 1967-02-10. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 9.

<sup>82</sup> Éric Gourdeau à P.-E. Auger, 1967-02-09. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 9.

<sup>83</sup> Louis Lavallée à Éric Gourdeau, 1966-06-22. ANQ E20 1985-09-003/20.

l'administrateur, avaient envoyé à la DGNQ des lettres d'appui<sup>84</sup>. Sensible au témoignage des Esquimaux mais surtout soucieux de ne pas faire « un aveu de faiblesse devant la Commission scolaire »<sup>85</sup>, la DGNQ a obtenu le remplacement de l'enseignant de la CSNQ plutôt que celui de son propre agent<sup>86</sup>. Elle en a profité pour faire remarquer à la CSNQ que le contexte d'isolement des employés de l'État dans le Nord était propice au développement de conflits, et qu'elle devrait faire des efforts pour que règne « l'harmonie sans laquelle l'action du Québec ne saurait donner sa pleine mesure »<sup>87</sup>.

L'organisation de la présence québécoise sur le terrain s'est donc faite par la mise en place d'institutions québécoises au Nouveau-Québec esquimau dans les principaux champs d'activités provinciales, et ce même si le transfert officiel ne s'était toujours pas concrétisé. Bien qu'en vertu de l'arrêté en conseil numéro 613 la DGNQ ait été responsable de l'ensemble de l'activité gouvernementale sur ce territoire, en pratique les différents ministères étaient étroitement impliqués dans cette expansion institutionnelle. Si cela permettait de prétendre que les Esquimaux avaient accès aux mêmes services et aux mêmes structures de participation démocratique que les autres citoyens québécois, en retour cela a été une source importante de tensions et de conflits à l'intérieur même de l'administration québécoise.

### 3.2.2 Les relations entre les acteurs

L'expansion institutionnelle de l'État québécois au Nouveau-Québec n'a pas été sans conséquences sur les relations entre les deux paliers de gouvernement et les Esquimaux. L'arrivée d'un nouvel acteur a donné lieu à une redéfinition des relations politiques, au gré des ententes et des conflits. Nous tenterons ici de montrer en quoi la mise en œuvre de la

---

<sup>84</sup> Jean Durand à Gilles Massé, 1971-11-08. ANQ E20 1985-09-003/9 (Baie-aux-Feuilles). Voir aussi Tommy Cain à Guy Poitras, 1971-10-23. ANQ E20 1985-09-003/9 (Baie-aux-Feuilles); Johnny Cain à Guy Poitras, 1971-10-23. ANQ E20 1985-09-003/9 (Baie-aux-Feuilles); Moses Marrik à Guy Poitras, 1971-10-23. ANQ E20 1985-09-003/9 (Baie-aux-Feuilles).

<sup>85</sup> Note d'André Huot, 1971-10-21. ANQ E20 1985-09-003/9 (Baie-aux-Feuilles).

<sup>86</sup> Jean Durand à Gilles Massé, 1971-11-08. ANQ E20 1985-09-003/9 (Baie-aux-Feuilles).

<sup>87</sup> Jean-Guy Fredette à Jean Durand, 1971-11-12. ANQ E20 1985-09-003/9 (Baie-aux-Feuilles).

politique québécoise a joué un rôle central dans la configuration des relations politiques au Nouveau-Québec.

Comme nous l'avons vu dans la section précédente, le projet de transfert a suscité des tensions au niveau politique entre les ministres Lévesque et Laing. Ces tensions ont mené les discussions sur le transfert à une impasse, même si les deux gouvernements s'étaient entendus sur le principe. En l'absence d'une entente globale précisant les modalités de l'expansion provinciale et du retrait fédéral, la mise en place d'institutions québécoises au Nord a parfois suscité des tensions. En santé par exemple, le Fédéral continuait à dispenser ses services aux Esquimaux pendant que Québec commençait à organiser son intervention au Nouveau-Québec<sup>88</sup>. En l'absence d'une entente formelle sur les services de santé les deux gouvernements ont continué à intervenir au Nouveau-Québec, chacun prétendant agir selon ses responsabilités. Il en a résulté un dédoublement des services, les deux gouvernements s'accusant mutuellement de prendre des initiatives sans en informer l'autre<sup>89</sup>. À la reprise des négociations en 1969, alors que des hauts-fonctionnaires étaient prêts à céder l'administration de ce domaine à la province, certains intervenants fédéraux ne l'entendaient pas ainsi. Selon Monique Savoie, directrice régionale au ministère des Affaires indiennes et du Nord (MAINC)<sup>90</sup> pour le Québec, les services fédéraux au Nouveau-Québec étaient de meilleure qualité que ceux du provincial, comme en faisaient foi quelque 40 plaintes contre les services québécois. Elle était très fière des réalisations de son équipe et était convaincue que « the

---

<sup>88</sup> *Santé et sécurité sociale au Nouveau-Québec*, [1966]. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 9.

<sup>89</sup> J.-Gilles Massé, *Mémoire au Conseil des ministres. Les relations du Québec avec le gouvernement fédéral au sujet du Nouveau-Québec*, 1971-01-22. ANQ E20 1995-10-003/11 350-262/01 (Mémoire au conseil des ministres/ Évolution Historique de la situation); Maurice LeClair à Jacques Brunet, 1971-11-30. ANQ E20 1985-09-003/22 (Ministère de la Santé Nationale et du Bien-être social/Ministère des Affaires sociales/DGNQ); Jacques Brunet à Maurice LeClair, 1972-01-26. ANQ E20 1985-09-003/22 (Ministère de la Santé Nationale et du Bien-être social/Ministère des Affaires sociales/DGNQ); voir aussi ANC RG29 vol. 2877 dos. 851-1-20 pt. 2B (James Bay Agreement – Medical services).

<sup>90</sup> Le Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a été créé en 1966 après le transfert de la Division des Affaires indiennes (ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration) au ministère des Affaires du Nord et des Ressources nationales. J. Rick Ponting et Roger Gibbins, *Out of Irrelevance: A Socio-Political Introduction to Indian Affairs in Canada*, Toronto, Butterworth & Co, 1980, p. 15.

Quebec Government cannot provide "proper" health care » au Nouveau-Québec<sup>91</sup>. La présence simultanée des deux gouvernements les plaçait donc en quelque sorte en compétition face aux Esquimaux. Comme nous l'avons mentionné plus haut, le bien-être et l'épanouissement des Esquimaux étaient des aspects importants de la justification du projet de transfert du gouvernement québécois. Encore en 1971, le ministre des Richesses naturelles, Gilles Massé, soulignait l'urgence de réaliser le transfert pour remédier à l'état de dépendance des Esquimaux envers le Fédéral, et pour éviter qu'ils ne deviennent « un peuple de loques »<sup>92</sup>. Le Fédéral s'en servait aussi pour légitimer sa propre intervention au Nouveau-Québec, comme l'illustrent les commentaires déjà cités de Laing et de Savoie. Dans la collaboration comme dans la confrontation, les deux gouvernements prétendaient agir pour le bien des Esquimaux. Ils ne manquaient pas d'ailleurs d'invoquer leur opinion pour étayer leurs points de vue. Par exemple, lors de la négociation de l'entente de principe de 1964, le Fédéral soulignait les réticences des Esquimaux à l'égard du projet de transfert pour justifier ses propres hésitations<sup>93</sup>. De son côté, Québec soutenait que les fonctionnaires fédéraux manipulaient l'opinion des Esquimaux contre Québec, et que les tergiversations du Fédéral empêchaient la réalisation de leurs aspirations réelles<sup>94</sup>. Sur le terrain les rumeurs en faveur et en défaveur du transfert allaient bon train<sup>95</sup>.

Cette instrumentalisation de l'opinion des Esquimaux montre bien que pour les gouvernements la question du transfert était essentiellement bilatérale. Malgré des prétentions quant à la consultation et à la participation des Esquimaux, ils leur laissaient bien peu de

---

<sup>91</sup> R.J. Mulligan, *Negotiations with Nouveau Quebec*, 1969-11-06. ANC RG29 vol. 2877 dos. 851-1-20 vol. 2 (James Bay Agreement).

<sup>92</sup> J.-Gilles Massé, *Mémoire au Conseil des ministres. Les relations du Québec avec le gouvernement fédéral au sujet du Nouveau-Québec*, 1971-01-22. ANQ E20 1995-10-003/11 350-262/01 (Mémoire au conseil des ministres/ Évolution Historique de la situation).

<sup>93</sup> *Allocution d'ouverture que prononcera l'honorable Arthur Laing, le 20 février*, [1964-02-20]. ANQ E42 1994-03-001/65 (Transfert des Esquimaux vol. 1, juin 1963 à juin 1969).

<sup>94</sup> René Lévesque, *Communiqué de presse*, 1964-02-20. ANQ E42 1994-03-001/65 (Transfert des Esquimaux vol. 1, juin 1963 à juin 1969). René Lévesque, *Communiqué de presse*, 1964-01-14. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 3.

<sup>95</sup> René Lévesque à Guy Favreau, 1964-01-23. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 3; Donald Marsh aux Esquimaux du Québec, 1967-12. ANQ E42 1999-01-001/54 (Transfert de l'administration des affaires esquimaudes d'Ottawa à Québec). Voir aussi ANQ E20 1985-09-003/9 (Situation à Saglouc).



place dans la formulation de l'action de l'État. C'était d'ailleurs toujours le cas à la reprise des discussions officielles en 1969, malgré un certain changement de vocabulaire. En effet, suite au rejet par les Esquimaux d'un projet d'administration conjointe fédérale-provinciale, les deux gouvernements ont reformulé leur orientation<sup>96</sup>. Québec proposait la création d'une Communauté régionale au Nouveau-Québec, sorte de gouvernement de troisième palier destiné à « permettre aux Autochtones d'assumer leurs responsabilités dans la gestion des affaires les concernant »<sup>97</sup>. Du côté fédéral, on cherchait de nouvelles façons « of giving Eskimo communities a greater measure of influence and control over departmental programs and services »<sup>98</sup>. Dans les deux cas, la participation des Esquimaux devait s'accomplir à l'intérieur de cadres définis par l'État. On proposait, somme toute, une intégration aux structures institutionnelles plutôt qu'une quelconque autonomie gouvernementale.

La mise en œuvre de la politique québécoise révèle une dimension intéressante des relations des deux gouvernements entre eux et avec les Esquimaux. L'expansion institutionnelle de l'État québécois en territoire nordique montre en effet que le Fédéral, malgré son accord de principe au transfert, a parfois cherché à protéger ses prérogatives et à maintenir sa position au Nouveau-Québec. Dans cette confrontation fédérale-provinciale, les deux gouvernements ont instrumentalisé la situation et l'opinion des Esquimaux pour légitimer leurs projets qui, somme toute, visaient la prédominance de leurs institutions respectives au Nouveau-Québec esquimau.

---

<sup>96</sup> J.-Gilles Massé, *Mémoire au Conseil des ministres. Les relations du Québec avec le gouvernement fédéral au sujet du Nouveau-Québec*, 1971-01-22. ANQ E20 1995-10-003/11 350-262/01 (Mémoire au conseil des ministres/ Évolution Historique de la situation); sur la tournée de consultation de 1970 et le rapport Neville-Robitaille voir Jean-Jacques Simard et Gérard Duhaime, « Praxis autochtone et stratégies techno-bureaucratiques », p. 115-132.

<sup>97</sup> Jean-Jacques Simard, *La structuration juridique et politique du Nouveau-Québec*, 1970-09-30. ANQ E20 1995-10-03/11 350-991/10 (Projet de lettre de MM Jean Chrétien et Gilles Massé aux esquimaux du Nouveau-Québec).

<sup>98</sup> *Minister's handbook. Indian and Eskimo Affairs, Arctic Quebec District*. ANC RG22 série A-1-a vol. 950 dossier 83-7-5 part. 20-21 (Take Over Administration of Arctic Quebec, 1970/10-1971/09).

### 3.3 Conclusion

Dès le début des années 1960, Québec a entrepris la formulation et la mise en œuvre d'une première politique autochtone visant les Esquimaux du Nouveau-Québec. L'intérêt initial du gouvernement provincial pour son territoire nordique et ses habitants a été déclenché par des perspectives de développement économique au Nouveau-Québec, puis par sa préoccupation quant au contrôle politique du territoire alimentée par la présence fédérale auprès des Esquimaux. Québec s'est donc lancé dans un projet de transfert des affaires esquimaudes qui visait à résoudre ce problème et qu'il justifiait en invoquant les responsabilités et les politiques respectives des deux paliers de gouvernement ainsi que le bien-être des Esquimaux. Cherchant à occuper l'ensemble de ses champs de compétence et à construire une communauté politique nationale, l'État québécois a entrepris d'étendre son emprise institutionnelle au Nouveau-Québec esquimau. Cette initiative a entraîné plusieurs conflits avec le Fédéral et aussi au sein même du gouvernement québécois, les différentes institutions cherchant à protéger ou étendre leurs prérogatives. Bien qu'elle s'inscrive dans les grandes tendances de la Révolution tranquille, la politique esquimaude du gouvernement québécois a eu des résultats mitigés. En effet, le gouvernement québécois n'a pas réussi à obtenir un transfert formel et complet des affaires esquimaudes, malgré un discours légitimateur qui présentait ce projet sous un éclairage favorable pour tous les acteurs en présence. Par contre, l'État a implanté plusieurs de ses institutions au Nouveau-Québec, affirmant ainsi sa présence sur le territoire et fournissant une structure permettant la participation des Esquimaux à la communauté politique québécoise. À la veille du conflit de la Baie James et de la négociation de la CBJNQ, Québec avait déjà des bases administratives chez les Esquimaux et travaillait activement à leur intégration institutionnelle.

L'expérience de l'État québécois auprès des Esquimaux devait servir de modèle au règlement de la question indienne<sup>99</sup>. Le prochain chapitre examinera le traitement de cette

---

<sup>99</sup> *Comité permanent d'aménagement des ressources. Aide-mémoire concernant la réunion des sous-ministres convoquée par la Direction du Nouveau-Québec, 1963-09-12. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 2.*

question par le gouvernement provincial à la même époque, à la lumière de son aventure au Nouveau-Québec.

## CHAPITRE IV

### LA « QUESTION INDIENNE » : LES PIÉTINEMENTS DE L'ADMINISTRATION

C'est au cours des années 1960 que le gouvernement québécois a formulé une première ébauche de politique indienne<sup>1</sup>. Avant cette période, les contacts entre l'État provincial et les Indiens n'étaient pas inexistant, mais ils ne se faisaient pas nécessairement en fonction d'une orientation spécifique du gouvernement sur la « question indienne »<sup>2</sup>. Bien qu'à l'origine cette politique devait être conçue en fonction de l'expérience québécoise auprès des Esquimaux du Nouveau-Québec, son élaboration s'est plutôt faite en parallèle et selon sa propre trajectoire.

Ce chapitre retrace le processus de formulation de cette première politique québécoise à l'égard des Indiens. Comme dans le chapitre précédent, nous examinerons autant le discours de l'État que ses pratiques concrètes afin de dégager la logique derrière l'intervention étatique ainsi que les relations politiques dans lesquelles elle s'inscrit – et qu'elle transforme.

#### 4.1 Le projet de transfert

Comme ce fut le cas pour les Esquimaux du Nouveau-Québec, l'élaboration d'une politique indienne par le gouvernement québécois était étroitement associée à la perspective d'un transfert d'administration du Fédéral à la province. Cette section propose d'examiner ce

---

<sup>1</sup> James Iain Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise, 1867-1970*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1986, p. 175; Daniel Salée, « L'État québécois et la question autochtone », dans *Québec: État et société*, tome II, sous la dir. de Alain-G. Gagnon, Montréal, Québec Amérique, 2002, p. 120.

<sup>2</sup> Voir chap. I.

projet afin de dégager les fondements de la politique québécoise ainsi que les enjeux politiques de sa formulation.

#### 4.1.1 Le Comité interministériel

En même temps que l'État québécois décidait d'installer ses pénates chez les Esquimaux, il commençait à s'intéresser aux affaires indiennes. Dès le début des années 1960, le transfert des affaires indiennes faisait l'objet de discussions au sein du gouvernement québécois. Un Comité interministériel avait été créé en avril 1962 pour examiner cette question. Emilien Lafrance, ministre de la Famille et du Bien-Être social, en avait suggéré la création au Conseil des ministres afin de permettre au gouvernement québécois de se préparer à une conférence interprovinciale sur cette question<sup>3</sup>. Composé des ministères du Bien-Être social, de la Jeunesse, de la Chasse et de la Pêche, des Richesses naturelles et de la Santé, le Comité interministériel sur les Indiens et les Esquimaux avait le mandat d'« étudier le transfert éventuel des responsabilités du gouvernement fédéral vis-à-vis les Indiens et les Esquimaux, au gouvernement de la province »<sup>4</sup>. Sous la présidence de R.-Edgar Guay du ministère de la Famille et du Bien-Être social, il a tenu 31 réunions entre mai 1962 et novembre 1966, se réunissant sur une base mensuelle à partir de mai 1965<sup>5</sup>.

Au moment de sa création, le Comité devait étudier conjointement les questions indienne et esquimaude. Cependant, dès la première réunion le représentant du MRN, Éric Gourdeau, a proposé que le Comité fasse une distinction entre les deux questions et qu'il

---

<sup>3</sup> *Mémoire des délibérations du Conseil Exécutif, séance du 10 avril 1962*, 1962-04-10. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes). Lors d'une conférence fédérale-provinciale en 1963, il avait été décidé qu'une autre conférence serait tenue en 1964 sur « la question des affaires indiennes qui sont actuellement sous le contrôle du gouvernement fédéral, et qui doivent être remises aux provinces ». *Projet de rapport préliminaire*, 1964-10. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes).

<sup>4</sup> Jean Lesage à Emilien Lafrance, 1962-04-10. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes).

<sup>5</sup> *Comité interministériel sur les affaires indiennes*, [1966]. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes).

prépare des rapports séparés<sup>6</sup>. Il faut dire que Gourdeau était étroitement impliqué dans les projets de transfert des affaires esquimaudes que le MRN préparait depuis la visite de Lévesque au Nouveau-Québec en 1961<sup>7</sup>. À sa deuxième réunion le Comité a décidé de suivre cette proposition et d'étudier les deux questions séparément :

« le problème des populations esquimaudes, selon les membres du Comité, apparaît assez simple en comparaison du problème des populations indiennes. [...] M. Gourdeau a déjà entrepris une étude du problème des Esquimaux pour le compte du Ministère des Richesses Naturelles. Il consent à rédiger et à distribuer à tous les membres du Comité, une semaine avant la prochaine réunion, un rapport de cette enquête »<sup>8</sup>.

La « simplicité » de la question esquimaude lui valut donc d'être étudiée à part, et par le fonctionnaire qui pilotait le dossier du Nouveau-Québec au MRN. Cette façon de procéder ne fut cependant pas sans entraîner des tensions entre le MRN et les autres membres du Comité, qui ont mal digéré que le MRN présente au Cabinet un rapport sur les affaires esquimaudes sans qu'il n'ait d'abord été soumis au Comité. À sa réunion du 3 octobre 1962 :

« [...] M. Labrie soulève une motion de protestation contre la présentation au Cabinet d'un rapport concernant les affaires esquimaudes par le Ministère des Richesses naturelles. La motion est secondée par M. Escojido. Le Président du Comité écrira une lettre de protestation et demandera à l'Honorable René Lévesque de lui fournir le rapport du voyage que M. Eric Gourdeau a effectué chez les populations esquimaudes il y a quelques années. Le Comité a vainement tenté d'obtenir ce rapport qui avait été promis lors de la première réunion au mois de mai dernier »<sup>9</sup>.

À la réunion suivante, le 19 novembre 1962, le représentant du ministère de la Chasse et des Pêcheries a exprimé ouvertement son désaccord à l'égard de la proposition d'Éric Gourdeau que le MRN s'occupe de la question esquimaude :

---

<sup>6</sup> Alfred Letendre, *Procès-verbal*, 1962-05-17. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes).

<sup>7</sup> Gourdeau avait lui-même préparé des rapports à l'intention de René Lévesque sur la situation des Esquimaux du Nouveau-Québec. René Lévesque au Premier Ministre, 1962-12-12. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. I; voir chap. III.

<sup>8</sup> Alfred Letendre, *Procès-verbal*, 1962-06-12. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes).

<sup>9</sup> Alfred Letendre, *Procès-verbal*, 1962-10-03. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes).

« M. Duguay demande pourquoi ce ministère a envoyé 8 employés dans le Nord et pourquoi M. Gourdeau a présenté son rapport directement au Cabinet sans se soucier du Comité. M. Duguay demande pourquoi M. Gourdeau préconise que ce soit le Ministère des Richesses naturelles qui administre les affaires esquimaudes. Pour sa part, M. Duguay n'est pas prêt à transférer la responsabilité du travail accompli au Ministère de la Chasse et des Pêcheries au Ministère des Richesses naturelles »<sup>10</sup>.

Les initiatives du MRN au Nouveau-Québec suscitaient donc certaines réserves de la part du Comité, qui voyait le ministère de René Lévesque lui couper l'herbe sous le pied en prenant en charge la question esquimaude<sup>11</sup>. D'ailleurs, peu après, Éric Gourdeau suggéra que le Comité ne s'occupe que de la question indienne<sup>12</sup>. Le Comité n'a pas discuté de ce point de l'agenda lors de sa réunion du 12 mars 1963, mais à partir de la réunion suivante, le 26 août 1964, les discussions n'ont plus porté sur la question esquimaude et le Comité a pris le nom de « Comité interministériel sur les affaires indiennes »<sup>13</sup>. Il faut dire qu'entre-temps le Cabinet avait créé la DGNQ, dont le mandat était justement de s'occuper de la question esquimaude<sup>14</sup>. La création de la DGNQ consacrait donc la séparation des questions indienne et esquimaude, qui étaient pourtant apparues ensemble à l'agenda politique du gouvernement québécois<sup>15</sup>. Cette séparation a ensuite été « unanimement reconnu[e] » lors de la conférence

---

<sup>10</sup> Alfred Letendre, *Procès-verbal*, 1962-11-19. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes).

<sup>11</sup> Dès décembre 1962 Lesage parlait de confier l'administration du Nouveau-Québec et des Esquimaux au MRN. Jean Lesage à John G. Diefenbaker, 1962-12-27. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 1.

<sup>12</sup> Claude Sylvestre, *Agenda*, 1963-03-01. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes).

<sup>13</sup> André Escojido, *Procès-verbal*, 1964-08-26. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes).

<sup>14</sup> *Arrêté en conseil numéro 613 Concernant l'institution de la direction générale du Nouveau-Québec au Ministère des richesses naturelles*, 1963-04-08. ANQ E5 1987-05-001/34 2917-20-23-G (Convention de la Baie James, Nord québécois – Législation, mise en vigueur) vol.1.

<sup>15</sup> Ces deux questions restaient cependant liées dans une certaine mesure : « Il fut admis que ce Comité continuerait l'étude de la question indienne elle-même et qu'il tâcherait de concevoir une organisation et des mesures administratives harmonisées à celles qui seront adoptées par la Direction du Nouveau-Québec vis-à-vis des esquimaux. Les deux questions, en effet, ont été considérées comme bien distinctes par les autorités du Québec et d'Ottawa. L'expérience de la Direction, en cette matière, pourrait servir de modèle à la solution du problème indien. Le Comité des Affaires indiennes et esquimaudes fera donc un vœu en ce sens à monsieur Lévesque. » Lionel Ouellet, *Aide-mémoire concernant la réunion des sous-ministres, convoquée par la Direction du Nouveau-Québec*, 1963-09-12. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 2.

fédérale-provinciale de novembre 1963, au cours de laquelle les participants ont notamment convenu que la question du transfert des affaires esquimaudes au Québec ne concernait pas les autres provinces<sup>16</sup>. Au cours de cette même conférence, le Fédéral et les provinces avaient convenu que les Indiens devaient être associés plus étroitement à la vie des autres Canadiens, ce qui posait la question du transfert de responsabilité et de la consultation des Indiens<sup>17</sup>. Alors que le MRN prenait en charge l'administration du Nouveau-Québec et de ses habitants esquimaux, le Comité s'est consacré à l'étude des affaires indiennes et de leur transfert éventuel à la province.

Les premières réunions du Comité visaient à préparer le gouvernement québécois à une conférence fédérale-provinciale, où il ne serait question que du transfert des affaires indiennes, conférence qui a eu lieu les 29 et 30 octobre 1964<sup>18</sup>. Une des premières initiatives du Comité a été d'entreprendre une collecte d'information sur la question et de dresser un inventaire des activités gouvernementales en milieu autochtone<sup>19</sup>. Malgré la complexité de l'aspect juridique de cette question, examinée par Me Taschereau Fortier et Paul-Emile Marquis<sup>20</sup>, le Comité semblait confiant de la faisabilité de ses projets. Lors de sa 6<sup>e</sup> réunion, le 3 octobre 1962, il a reçu la visite de trois membres de la Division des Affaires indiennes du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration : le directeur Roméo Boulanger, accompagné d'Alexis Jolicoeur et de Bertrand Dufour. En plus de fournir plusieurs informations sur les programmes de sa division, Boulanger a « assuré[é] le Comité de son entière collaboration

---

<sup>16</sup> René Lévesque à Arthur Laing, 1963-12-11. ANQ E5 1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 2; *Conférence fédérale-provinciale sur les affaires indiennes. Projet de déclaration d'ouverture*, 1964-10. ANQ E42 1999-01-001-51 2916-23-10-G (Conférence fédérale-provinciale des ministres des Affaires Indiennes).

<sup>17</sup> *Conférence fédérale-provinciale sur les affaires indiennes. Projet de déclaration d'ouverture*, 1964-10. ANQ E42 1999-01-001-51 2916-23-10-G (Conférence fédérale-provinciale des ministres des Affaires Indiennes).

<sup>18</sup> *Mémoire des délibérations du Conseil Exécutif, séance du 10 avril 1962*, 1962-04-10. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes); sur la conférence de 1964 voir ANQ E42 1999-01-001-51 2916-23-10-G (Conférence fédérale-provinciale des ministres des Affaires Indiennes).

<sup>19</sup> Alfred Letendre, *Procès-verbal*, 1962-05-17. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes).

<sup>20</sup> Alfred Letendre, *Procès-verbal*, 1962-06-12. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes).



dans le travail que celui-ci a entrepris »<sup>21</sup>. Il a aussi souligné que la politique indienne fédérale était fondée sur « cette idée fondamentale de faire de l'Indien un citoyen dans le vrai sens du mot » et cherchait à « intégrer l'Indien aussi parfaitement que possible à la vie des autres citoyens »<sup>22</sup>. Le Comité comptait donc sur ce « réel désir de collaboration de la part des autorités fédérales » pour faciliter un éventuel transfert qui réaliserait l'intégration des Indiens aux structures provinciales. Boulanger soulignait cependant déjà l'importance de faire participer les Indiens au processus, en conseillant de « ne rien imposer aux Indiens sans consultation préalable avec eux. Leur participation et leur acceptation sont primordiales si on désire des résultats durables »<sup>23</sup>.

Cette question de la consultation est revenue sur le tapis à la réunion suivante, alors que le Comité recevait le Père André Renaud, O.M.I.. Selon lui, les Indiens étaient défavorables au transfert : « Le Père Renaud met alors le Comité en garde contre l'idée et contre le mot même de transfert. Les Indiens, selon lui, ne sont nullement désireux de voir la juridiction de leurs affaires transférées aux mains du gouvernement provincial »<sup>24</sup>. Ces remarques amenèrent le Comité à réfléchir sur l'apport des Indiens à la formulation d'une politique québécoise. André Escojido, sociologue au Conseil d'orientation économique du Québec, s'interrogeait sur « l'attente des Indiens par rapport à une éventuelle administration provinciale de leurs affaires. Il fait remarquer qu'on peut se demander les raisons de l'existence de notre Comité si celui-ci ne se préoccupe pas plus qu'Ottawa des vœux des populations concernées »<sup>25</sup>. Pour sa part, André Marier a « signal[é] la difficulté qu'il y a à définir l'attitude des Indiens sur des problèmes qui les concernent mais qu'ils ne peuvent

---

<sup>21</sup> Alfred Letendre, *Procès-verbal*, 1962-10-03. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes).

<sup>22</sup> Alfred Letendre, *Procès-verbal*, 1962-10-03. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes).

<sup>23</sup> Alfred Letendre, *Procès-verbal*, 1962-10-03. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes).

<sup>24</sup> Alfred Letendre, *Procès-verbal*, 1962-11-19. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes).

<sup>25</sup> Alfred Letendre, *Procès-verbal*, 1962-11-19. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes).

comprendre et analyser »<sup>26</sup>. Face à une possible opposition des Indiens et à la difficulté de les consulter, le Comité a envisagé de changer le projet de transfert pour une politique d'extension des services, qui selon R.-Edgar Guay « laisse de la souplesse et permet l'autodétermination des populations concernées »<sup>27</sup>.

À la veille de la conférence fédérale-provinciale d'octobre 1964, le Comité s'était réuni une dizaine de fois et ne traitait plus que des affaires indiennes. Contrairement aux positions du MRN envers les Esquimaux, le Comité n'était pas pressé d'agir directement auprès des Indiens. Redoutant une « publicité prématurée », il n'a pas immédiatement contacté les chefs de Bandes<sup>28</sup>. En effet le Comité n'entrevoyait pas trop de difficultés au transfert, si ce n'est l'opinion des Indiens eux-mêmes, car ce projet était en harmonie avec la politique fédérale telle qu'exposée par Roméo Bou langer. Les représentants québécois sont donc arrivés à la conférence avec l'idée de discuter des modalités de mise en œuvre du transfert<sup>29</sup>.

#### 4.1.2 La Conférence fédérale-provinciale

La conférence d'octobre 1964 a été l'occasion pour Québec de formuler une ébauche de politique à l'égard des Indiens. Déjà le Comité interministériel avait exprimé son accord avec la politique fédérale de faire des Indiens des citoyens à part entière et orientait ses travaux sur l'étude d'un éventuel transfert<sup>30</sup>. Le Fédéral et les provinces s'étaient d'ailleurs entendus sur le principe d'un tel transfert lors de la conférence précédente, en novembre

---

<sup>26</sup> Alfred Letendre, *Procès-verbal*, 1962-11-19. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes).

<sup>27</sup> Alfred Letendre, *Procès-verbal*, 1962-11-19. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes).

<sup>28</sup> Alfred Letendre, *Procès-verbal*, 1962-06-12. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes).

<sup>29</sup> *Conférence fédérale-provinciale sur les affaires indiennes. Projet de déclaration d'ouverture*, 1964-10. ANQ E42 1999-01-001-51 2916-23-10-G (Conférence fédérale-provinciale des ministres des Affaires Indiennes).

<sup>30</sup> Alfred Letendre, *Procès-verbal*, 1962-10-03. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes).

1963<sup>31</sup>. La conférence de 1964 a amené Québec à préciser sa position sur la question et a consacré l'importance d'un nouvel acteur : Louis Bernard, conseiller juridique au ministère des Affaires fédérales-provinciales.

Louis Bernard a été le représentant du ministère des Affaires fédérales-provinciales au Comité interministériel sur les Affaires indiennes à partir de septembre 1964<sup>32</sup>. Bien qu'il n'ait été membre du Comité que depuis environ un mois, c'est lui qui a été désigné pour rédiger un document préparatoire destiné à Emilien Lafrance, ministre de la Famille et du Bien-Être social et représentant du gouvernement québécois à la conférence<sup>33</sup>. Il faisait d'ailleurs partie de la délégation québécoise aux côtés d'Emilien Lafrance, de R.-Edgar Guay et d'André Escojido, et avait fait lui-même « une bonne partie du travail » de préparation à la conférence<sup>34</sup>. Son rôle a donc été central dans l'articulation de la position québécoise défendue à la conférence. Cette position était que l'extension des services provinciaux devait être envisagée dans son ensemble, et non service par service<sup>35</sup>. Le Fédéral proposait en effet de commencer le processus de transfert par les programmes de bien-être et de développement communautaire, et éventuellement l'éducation<sup>36</sup>. Québec, cependant, préférait arriver d'abord à un accord général sur les priorités et l'échéancier. La délégation, tout comme le Comité interministériel, jugeait que les propositions fédérales ne tenaient pas suffisamment compte de la situation québécoise et n'était pas convaincue que le bien-être et l'assistance sociale

---

<sup>31</sup> *Conférence fédérale-provinciale sur les affaires indiennes. Projet de déclaration d'ouverture*, 1964-10. ANQ E42 1999-01-001-51 2916-23-10-G (Conférence fédérale-provinciale des ministres des Affaires Indiennes).

<sup>32</sup> André Escojido, *Procès-verbal*, 1964-09-14. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes).

<sup>33</sup> André Escojido, *Procès-verbal*, 1964-11-10. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes).

<sup>34</sup> Louis Bernard, *Rapport sur la conférence fédérale-provinciale sur les affaires indiennes, Ottawa 29-30 octobre 1964*, 1964-11-04. ANQ E42 1999-01-001-51 2916-23-10-G (Conférence fédérale-provinciale des ministres des Affaires Indiennes).

<sup>35</sup> *Discussions détaillées*, 1964-10. ANQ E42 1999-01-001-51 2916-23-10-G (Conférence fédérale-provinciale des ministres des Affaires Indiennes).

<sup>36</sup> René Tremblay à Emilien Lafrance, 1964-09-09. ANQ E42 1999-01-001-51 2916-23-10-G (Conférence fédérale-provinciale des ministres des Affaires Indiennes).

devraient être prioritaires dans un programme d'extension des services provinciaux<sup>37</sup>. L'intégration des écoles fédérales au système québécois, par exemple, lui apparaissait tout aussi importante<sup>38</sup>. De plus, contrairement aux autres provinces, Québec était prêt à « assumer l'entière responsabilité financière de l'extension de ses services aux Indiens »<sup>39</sup>. La province supportait en effet la position fédérale voulant que « l'Indien est, comme tout autre personne, un citoyen de la province »<sup>40</sup>. Cette position s'inscrivait en continuité avec la politique d'occupation des champs de compétence provinciale du gouvernement québécois de l'époque. Québec désirait fournir ses propres services à l'ensemble de sa population, mais « dans la mesure où l'Indien s'intègre aux autres citoyens »<sup>41</sup>. Le transfert devait servir à « déségragationner (*sic*) » les Indiens<sup>42</sup>. La délégation favorisait donc le transfert des services dans leur ensemble, et prônait la conclusion d'ententes particulières pour chaque province pour couvrir le surcroît de coût dû à la situation particulière des Indiens<sup>43</sup>.

Selon Louis Bernard, les résultats de la conférence fédérale-provinciale d'octobre 1964 ont été généralement satisfaisants. Il souligne dans son rapport que « le gouvernement fédéral est toujours anxieux de voir les services provinciaux se substituer le plus vite possible

---

<sup>37</sup> *Discussions détaillées*, 1964-10. ANQ E42 1999-01-001-51 2916-23-10-G (Conférence fédérale-provinciale des ministres des Affaires Indiennes).

<sup>38</sup> Éric Gourdeau, [document sans titre], 1964. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes); *Discussions détaillées*, 1964-10. ANQ E42 1999-01-001-51 2916-23-10-G (Conférence fédérale-provinciale des ministres des Affaires Indiennes).

<sup>39</sup> *Discussions détaillées*, 1964-10. ANQ E42 1999-01-001-51 2916-23-10-G (Conférence fédérale-provinciale des ministres des Affaires Indiennes); Louis Bernard, *Rapport sur la conférence fédérale-provinciale sur les affaires indiennes, Ottawa 29-30 octobre 1964*, 1964-11-04. ANQ E42 1999-01-001-51 2916-23-10-G (Conférence fédérale-provinciale des ministres des Affaires Indiennes).

<sup>40</sup> *Rapport sur la conférence fédérale-provinciale sur les affaires indiennes, Ottawa 29-30 octobre 1964*, 1964-11-04. ANQ E42 1999-01-001-51 2916-23-10-G (Conférence fédérale-provinciale des ministres des Affaires Indiennes).

<sup>41</sup> *Rapport sur la conférence fédérale-provinciale sur les affaires indiennes, Ottawa 29-30 octobre 1964*, 1964-11-04. ANQ E42 1999-01-001-51 2916-23-10-G (Conférence fédérale-provinciale des ministres des Affaires Indiennes).

<sup>42</sup> Éric Gourdeau, [document sans titre], 1964. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes); André Escojido, *Procès-verbal*, 1964-09-14. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes).

<sup>43</sup> *Discussions détaillées*, 1964-10. ANQ E42 1999-01-001-51 2916-23-10-G (Conférence fédérale-provinciale des ministres des Affaires Indiennes).

à ceux du Canada »<sup>44</sup>. De plus, les participants à la conférence se sont entendus pour que les accords d'extension des services soient faits province par province, ce qui selon Louis Bernard « ouvre la porte à tout changement que le Québec pourrait désirer »<sup>45</sup>. La création de comités de coordination fédérale-provinciale devait permettre d'entamer les discussions à cet effet et d'établir les priorités d'une éventuelle extension des services<sup>46</sup>. La consultation des Indiens était aussi à l'ordre du jour de la conférence, et les participants se sont entendus sur la pertinence de créer des comités consultatifs en collaboration avec les Conseils de Bande et les organisations indiennes<sup>47</sup>. Au-delà de ces ententes de principes sur la création de différents comités, la conférence a été l'occasion pour Québec d'annoncer publiquement sa politique à l'égard des affaires indiennes. Celle-ci s'inscrivait dans la politique fédérale de dévolution aux provinces, mais elle répondait aussi aux préoccupations du gouvernement en place : permettre au Québec d'exercer l'ensemble de ses prérogatives constitutionnelles et intégrer les Indiens à la communauté politique québécoise. Elle suivait en cela la politique développée à l'égard du Nouveau-Québec. Sa mise en œuvre a cependant pris une voie bien différente.

---

<sup>44</sup> *Rapport sur la conférence fédérale-provinciale sur les affaires indiennes, Ottawa 29-30 octobre 1964*, 1964-11-04. ANQ E42 1999-01-001-51 2916-23-10-G (Conférence fédérale-provinciale des ministres des Affaires Indiennes).

<sup>45</sup> *Rapport sur la conférence fédérale-provinciale sur les affaires indiennes, Ottawa 29-30 octobre 1964*, 1964-11-04. ANQ E42 1999-01-001-51 2916-23-10-G (Conférence fédérale-provinciale des ministres des Affaires Indiennes); *Communique of the Ministerial Federal-Provincial Conference on Indian Affairs, October 29 and 30, 1964*, 1964-10. ANQ E42 1999-01-001-51 2916-23-10-G (Conférence fédérale-provinciale des ministres des Affaires Indiennes).

<sup>46</sup> *Communique of the Ministerial Federal-Provincial Conference on Indian Affairs, October 29 and 30, 1964*, 1964-10. ANQ E42 1999-01-001-51 2916-23-10-G (Conférence fédérale-provinciale des ministres des Affaires Indiennes).

<sup>47</sup> *Communique of the Ministerial Federal-Provincial Conference on Indian Affairs, October 29 and 30, 1964*, 1964-10. ANQ E42 1999-01-001-51 2916-23-10-G (Conférence fédérale-provinciale des ministres des Affaires Indiennes); *Conférence fédérale-provinciale sur les Affaires indiennes. Projet d'ordre du jour*, [1964-09-09]. ANQ E42 1999-01-001-51 2916-23-10-G (Conférence fédérale-provinciale des ministres des Affaires Indiennes).

## 4.2 La mise en œuvre

Au lendemain de la conférence de 1964, Québec était décidé à procéder au transfert. Cela impliquait de travailler en collaboration avec le Fédéral mais aussi de consulter les Indiens. La création de comités consultatifs avait été soulevée à la conférence, mais le Comité interministériel n'était pas pressé de procéder à la consultation :

« on pourrait éventuellement poser des questions aux Indiens sur les modalités à suivre mais il vaudrait peut-être mieux éviter de les consulter sur l'opportunité de l'intégration afin de ne pas courir le risque de se heurter à un refus catégorique de leur part. En outre, l'appellation de comité de consultation pourrait éventuellement être remplacée par comité de participation ou quelque chose du genre »<sup>48</sup>.

Préférant conclure des ententes avec le Fédéral avant de consulter les Indiens, Québec s'est mis au travail et a entrepris la mise en œuvre de sa politique<sup>49</sup>.

### 4.2.1 Le Comité de coordination fédéral-provincial

Tel que convenu à la conférence d'octobre 1964, Québec et Ottawa ont créé le Comité de coordination sur les affaires indiennes. Composé de hauts fonctionnaires des deux gouvernements, ce Comité devait permettre de jeter les bases du transfert et de discuter de « matters of mutual interest »<sup>50</sup>. Le Comité de coordination a été placé sous l'égide du ministère de la Famille et du Bien-Être, le sous-ministre adjoint R.-Edgar Guay en assumant la présidence<sup>51</sup>. Pierre Côté, haut fonctionnaire au ministère des Richesses naturelles et

---

<sup>48</sup> André Escojido, *Procès-verbal*, 1964-11-20. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes).

<sup>49</sup> Hector Charland, *Comité de coordination sur les affaires indiennes*, 1965-09-10. ANQ E8 1984-05-001/12 (Comité de coordination sur les affaires indiennes 1965-1966).

<sup>50</sup> *Communique of the Ministerial Federal-Provincial Conference on Indian Affairs, October 29 and 30, 1964*, 1964-10. ANQ E42 1999-01-001-51 2916-23-10-G (Conférence fédérale-provinciale des ministres des Affaires Indiennes).

<sup>51</sup> R.-Edgar Guay était aussi président du comité interministériel. Le ministre de la Famille de l'époque était Émilien Lafrance, qui a été remplacé par René Lévesque en octobre 1965. Claude Morin, *Mes premiers ministres: Lesage, Johnson, Bertrand, Bourassa et Lévesque*, Boréal, 1991, p. 453. Le comité s'est réuni sur une base mensuelle à partir de mai 1965 et a tenu au moins onze réunions. Seuls les procès-verbaux des huit premières réunions ont pu être retracés; il nous est

membre du Comité interministériel, avait d'abord proposé que le Comité de coordination soit créé sous l'égide du ministère des Relations fédérales-provinciales. Or à cette époque ce ministère comptait très peu de personnel et ne disposait pas nécessairement des ressources pour assurer les services de secrétariat au Comité<sup>52</sup>. Le Comité interministériel convint donc, après discussion, « qu'il était préférable de ne pas modifier les réseaux de responsabilité déjà existants et de laisser le comité [de coordination] sous l'égide du ministère de la Famille et du Bien-Être »<sup>53</sup>. Louis Bernard faisait partie des membres initiaux du Comité aux côtés de R.-Edgar Guay, Éric Gourdeau et J.C. Bernatchez (du ministère de l'Éducation), qui d'ailleurs étaient tous membres du Comité interministériel<sup>54</sup>. Comme ce fut le cas dans ce premier Comité, Louis Bernard a joué un rôle central au sein du Comité de coordination, remplaçant le président lors de ses nombreuses absences et allant même jusqu'à penser se faire nommer à la présidence : « [c]ela me permettrait d'influencer le rythme de l'intégration. J'ai peur de laisser tout cela entre les mains des gens du ministère de la famille », dont la « désorganisation » retardait la mise en branle du Comité de coordination<sup>55</sup>. La hâte de Louis Bernard de faire avancer ce dossier était manifeste : dès novembre 1964, il avait proposé au Comité interministériel un calendrier pour l'extension des services aux Indiens et discutait avec Pierre Côté de la mise en place d'un organisme « pour prendre la charge des questions

---

impossible de savoir quand et dans quelles circonstances le comité a mis fin à ses activités. ANQ E8 1984-05-001/12 (Comité de coordination sur les affaires indiennes 1965-1966).

<sup>52</sup> Voir Claude Morin, *Mes premiers ministres*, p. 62-63.

<sup>53</sup> Louis Bernard, *Rapport sur la 14<sup>e</sup> réunion du Comité interministériel sur les Affaires indiennes*, 1964-11-18. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes).

<sup>54</sup> André Escojido, *Procès-verbal*, 1964-11-20. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes); Hector Charland, *Procès-verbal*, 1965-05-31. ANQ E8 1984-05-001/12 (Comité de coordination sur les affaires indiennes 1965-1966).

<sup>55</sup> Louis Bernard, *Rapport sur la 18<sup>e</sup> réunion du Comité interministériel sur les Affaires indiennes*, 1965-05-25. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes); voir aussi les procès-verbaux du comité dans ANQ E8 1984-05-001/12 (Comité de coordination sur les affaires indiennes 1965-1966). Le ministère de la Famille et du Bien-Être social connaissait en effet à cette époque des problèmes d'organisation, sur lesquels se sont penchés le comité Boucher (1961-1963) puis la Commission Castonguay-Nepveu (1967-1972). Le rapport Boucher dénonçait entre autres l'improvisation qui prévalait dans ce domaine. James Iain Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise, 1867-1970*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1986, p. 236.

indiennes à mesure que le transfert de services s'accomplira<sup>56</sup> ». Le transfert n'a cependant pas procédé aussi rapidement ou aussi facilement qu'il aurait pu le souhaiter.

Une des tâches du Comité de coordination était d'établir des priorités en vue du transfert à la province des services aux Indiens. Les discussions du Comité ont cependant très peu porté sur des projets d'ententes d'ordre général. Pourtant, de tels projets étaient en cours d'élaboration au Comité interministériel et dans les ministères concernés. Peu après la conférence d'octobre 1964, le ministère de l'Éducation avait commencé à préparer un projet d'entente sur l'éducation des Indiens. La politique du Fédéral était en effet de favoriser l'intégration des enfants indiens dans les écoles provinciales « blanches », et il entendait conclure des ententes globales avec les provinces leur confiant la responsabilité de l'éducation des Indiens<sup>57</sup>. Jusque-là, les Affaires indiennes s'entendait directement avec les Commissions scolaires lorsque celles-ci accueillaient des enfants indiens<sup>58</sup>. Québec était tout à fait favorable à un tel projet, qui se trouvait en position prioritaire dans le calendrier de transfert préparé par Louis Bernard pour le Comité interministériel<sup>59</sup>. J.-C. Bernatchez et Adolphe Gagnon du ministère de l'Éducation ont donc préparé un projet d'entente qui a été approuvé unanimement par le Comité interministériel et qui a par la suite reçu l'accord de principe du Conseil exécutif<sup>60</sup>. Le projet a été présenté aux représentants du MAINC au Comité de coordination, qui devaient le transmettre au ministre. Ils ont par ailleurs demandé aux représentants québécois « qu'il ne soit fait, pour le moment du moins, aucune publicité

---

<sup>56</sup> Louis Bernard, *Rapport sur la quinzième réunion du Comité interministériel sur les Affaires indiennes*, 1964-11-25. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes).

<sup>57</sup> *Statement presented by Mr. R.F. Davey on behalf of Indian Affairs Branch to the Standing Committee of Ministers of Education*, 1963-09-25. ANQ E42 1999-03-001/65 (Intégration scolaire des Cris de la Baie James).

<sup>58</sup> *Extraits de mémoires présentés à la Conférence fédérale-provinciale sur les Affaires indiennes*, 1964-10-29/30. ANQ E42 1999-03-001/65 (Intégration scolaire des Cris de la Baie James).

<sup>59</sup> André Escojido, *Procès-verbal*, 1965-01-12. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes).

<sup>60</sup> Hector Charland, *Comité interministériel sur les affaires indiennes*, 1966-05-25. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes); J.-C. Bernatchez et Adolphe Gagnon à Paul Gérin-Lajoie, 1965-09-01. ANQ E42 1999-03-001/65 (Intégration scolaire des Cris de la Baie James).



autour de ce projet d'entente »<sup>61</sup>. Parallèlement un autre projet d'entente mijotait, celui-là sur le développement communautaire. Encore une fois, ce projet faisait écho à une initiative fédérale. En novembre 1965, Lester B. Pearson transmettait à Jean Lesage un projet d'entente sur le développement communautaire visant la collaboration des deux gouvernements pour « fournir aux communautés indiennes un moyen d'améliorer leurs conditions économiques, sociales et culturelles », dans la foulée de la conclusion d'un accord semblable avec l'Ontario<sup>62</sup>. Louis Bernard ne cachait pas son enthousiasme pour ce projet. Selon lui, la définition des programmes de développement communautaire était tellement large qu'elle s'appliquerait à toute action gouvernementale :

« En réalité, il n'est aucun service gouvernemental qui ne puisse être inclu dans un programme de développement communautaire, de sorte que ce projet ouvre la porte à un transfert complet aux provinces des services aux Indiens. [...] Dans cette perspective, il devient urgent pour chaque province de s'organiser pour tirer plein parti de l'accord »<sup>63</sup>.

Louis Bernard a donc transmis le projet d'accord au Comité interministériel en lui recommandant de donner son assentiment afin que le ministre de la Famille et du Bien-Être, René Lévesque, le signe le plus tôt possible<sup>64</sup>. Selon lui il fallait agir rapidement pour faire pression sur le Fédéral afin qu'il respecte ses engagements :

« En fait, l'accord est tellement révolutionnaire dans ses implications que le nouveau ministre des Affaires indiennes, M. Laing, retarde à signer l'accord déjà signé par l'Ontario. Il va sans dire que l'Ontario aimerait beaucoup que le Québec imite son

---

<sup>61</sup> Hector Charland, *Comité de coordination sur les affaires indiennes*, 1965-08-17. ANQ E8 1984-05-001/12 (Comité de coordination sur les affaires indiennes 1965-1966).

<sup>62</sup> L.B. Pearson à Jean Lesage, 1965-11-26. ANQ E42 1999-01-001/54 35-71-01 (Développement communautaire); Louis Bernard à René Lévesque, 1966-03-01. ANQ E42 1999-01-001/54 35-71-01 (Développement communautaire).

<sup>63</sup> Louis Bernard, *Rencontre Ontario-Manitoba-Québec au sujet des affaires indiennes*, Toronto, 12 janvier 1966, 1966-01-13. ANQ E42 1999-01-001/51 2916-23-06-G (Réunion Québec, Ontario, Manitoba sur Affaires Indiennes).

<sup>64</sup> Louis Bernard, *Mémoire au Comité interministériel sur les affaires indiennes concernant le projet d'accord sur les programmes de développement communautaire*, 1966-02-08. ANQ E42 1999-01-001/54 35-71-01 (Développement communautaire).

geste le plus tôt possible et l'aide ensuite à faire valoir son point de vue sur l'application de l'accord »<sup>65</sup>.

Le Comité interministériel a donc recommandé au ministre de signer le projet qui, comme celui sur l'éducation, s'est retrouvé sur la glace au moment des élections de 1966 et du changement de gouvernement<sup>66</sup>. Contrairement au projet d'entente sur l'éducation, le projet sur le développement communautaire n'a pas été discuté du tout au Comité de coordination.

Le mandat plutôt politique du Comité de coordination d'établir des priorités en vue du transfert n'a donc pas vraiment été rempli. En fait, on peut croire qu'il a été éclipsé par son autre mandat, celui de « deal with matters of common interest ». En effet, le Comité a surtout discuté de problèmes courants et de dossiers particuliers, notamment ceux de Schefferville et de Matagami<sup>67</sup>. Les deux gouvernements ont travaillé sur des projets d'entente chacun de leur côté selon leurs propres priorités, qui n'ont pas vraiment été discutées conjointement au sein du Comité. Alors que les démarches politiques visant la conclusion d'ententes globales ont été mises sur la glace sous le gouvernement d'Union nationale de 1966 à 1970, les fonctionnaires s'occupant des dossiers courants ne sont pas restés inactifs.

#### 4.2.2 La « gestion de crises »

De nombreuses questions pragmatiques ont retenu l'attention des fonctionnaires québécois entre 1960 et 1970. Malgré l'absence d'accords globaux sur un transfert officiel et complet des services aux Indiens, Québec a tenté de mettre en œuvre certains éléments-clés de sa politique au fur et à mesure que l'occasion se présentait.

---

<sup>65</sup> Louis Bernard à René Lévesque, 1966-03-01. ANQ E42 1999-01-001/54 35-71-01 (Développement communautaire).

<sup>66</sup> Louis Bernard à René Lévesque, 1966-03-01. ANQ E42 1999-01-001/54 35-71-01 (Développement communautaire); Hector Charland, *Comité interministériel sur les affaires indiennes*, 1966-05-25. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes).

<sup>67</sup> Voir les procès-verbaux des réunions du comité dans ANQ E8 1984-05-001/12 (Comité de coordination sur les affaires indiennes 1965-1966).

Le problème des terres a reçu beaucoup d'attention de la part des fonctionnaires québécois, que ce soit dans le cadre des comités ou au sein des ministères concernés<sup>68</sup>. Durant la décennie, il a été question de fournir des services à plusieurs communautés indiennes désavantagées, qui ont parfois carrément demandé la création d'une réserve. Or, Québec aurait alors dû céder au Fédéral des terres sous juridiction provinciale, les terres réservées aux Indiens étant de compétence fédérale. Une telle démarche était en contradiction avec la politique québécoise d'occupation des champs de compétence et d'intégration des Indiens à la communauté politique, et surtout avec un souci de plus en plus vif pour l'intégrité du territoire du Québec. En effet, Daniel Johnson avait formé en 1966 la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec (CEITQ, aussi appelée Commission Dorion), qui a consacré tout un volet de son étude au domaine Indien<sup>69</sup>. Les nouveaux établissements indiens posaient donc un problème délicat au gouvernement québécois, qui voulait bien intégrer les Indiens et améliorer leurs conditions de vie mais rechignait à céder des terres au Fédéral pour créer de nouvelles réserves. Le cas de Schefferville fournit un exemple éloquent de la difficulté d'une telle situation. Soulevé une première fois en juin 1965 au Comité interministériel, le « problème » des Indiens de Schefferville en était d'abord un « d'hygiène publique »<sup>70</sup>. Les Montagnais et les Naskapis installés au Lac John depuis la création de la ville en 1954 vivaient sans services municipaux

---

<sup>68</sup> Dès 1964 comité interministériel a soulevé la question du statut juridique des réserves indiennes du Québec; en 1965 il a demandé au conseiller juridique Paul-Émile Marquis de faire une étude sur le sujet. La question sera finalement étudiée en profondeur par la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec. André Escojido, *Procès-verbal*, 1964-08-31. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes); [Paul-Émile Marquis], *Recherche concernant le statut de 47 territoires à l'usage des Indiens dans la Province de Québec*, 1965-10. ANQ E42 1999-01-001/54 35-81-03 (Statut des réserves). Sur le statut des réserves au Québec voir Richard H. Bartlett, *Indian Reserves in Quebec*, Studies in Aboriginal Rights No. 8, University of Saskatchewan Native Law Center, 1984.

<sup>69</sup> Québec, Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec, *Rapport de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec*, vol. 4.1, *Le domaine indien. Rapport des commissaires*, Québec, La Commission, 1971. La CEITQ a été créée par Daniel Johnson après qu'Hydro-Québec ait conclu un accord pour le développement des chutes Churchill, qui se trouvaient dans la partie du Labrador revendiquée par le Québec. James Iain Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise*, p. 200.

<sup>70</sup> Hector Charland, *Procès-verbal*, 1965-06-28. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes).

dans des conditions frisant l'insalubrité<sup>71</sup>. La Direction des Affaires indiennes a adressé à Québec une demande de permis d'occupation d'un terrain à Schefferville afin d'y installer les Indiens et améliorer leurs conditions de vie<sup>72</sup>. La question a été portée devant le Comité de coordination par Louis Bernard, où des discussions ont été entamées pour trouver un mode de tenure des terres qui conviendrait à tout le monde – Québec, le Fédéral et les Indiens eux-mêmes<sup>73</sup>. Pendant ce temps, Louis Bernard tentait de faire progresser la demande de permis auprès du ministère des Terres et Forêts (MTF) :

« il est dans l'intérêt des deux gouvernements et de la population indienne que ce permis [...] soit accordé. Le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec sont à mettre au point une politique de coopération en ce qui concerne les affaires indiennes en général et les Indiens de Schefferville, en particulier. Cette politique sera discutée, en temps et lieux, avec les autorités locales concernées »<sup>74</sup>.

Si pour Louis Bernard cette démarche représentait un progrès pour la mise en œuvre de la politique indienne québécoise, elle ne faisait cependant pas l'unanimité dans les rangs québécois. Le MRN et le MTF s'opposaient à ce que des terres soient transférées au Fédéral pour le bénéfice des Indiens à l'intérieur de la municipalité. Le MTF invoquait l'opposition de la Ville de Schefferville à ce projet ainsi que son statut de village minier, qui la plaçait sous la juridiction du MRN<sup>75</sup>. Celui-ci, pour sa part, réaffirmait sa juridiction, et faisait valoir que ce projet ne cadrerait justement pas avec la politique québécoise :

« Le but poursuivi actuellement est d'intégrer peu à peu ces indiens à la vie des blancs, et pour ce faire, il faut qu'ils soient traités de la même façon que les blancs et

---

<sup>71</sup> Michel T. Barbeau, *Schefferville : relations inter-ethniques et dynamique du développement en milieu nordique*, Mémoire de maîtrise (Département des Sciences Humaines), Université du Québec à Chicoutimi, 1987, p. 29

<sup>72</sup> Hector Charland, *Comité de coordination sur les affaires indiennes*, 1965-11-10. ANQ E8 1984-05-001/12 (Comité de coordination sur les affaires indiennes 1965-1966); Louis Bernard à Maurice Descôteaux, 1966-03-15. ANQ E5 1987-05-001/37 2917-29-09 (Naskapis de Schefferville).

<sup>73</sup> Hector Charland, *Comité de coordination sur les affaires indiennes*, 1966-01-20. ANQ E8 1984-05-001/12 (Comité de coordination sur les affaires indiennes 1965-1966).

<sup>74</sup> Louis Bernard à Maurice Descôteaux, 1966-03-15. ANQ E5 1987-05-001/37 2917-29-09 (Naskapis de Schefferville).

<sup>75</sup> Fernand Boutin à R. L. Boulanger, 1966-04-05. ANQ E5 1987-05-001/37 2917-29-09 (Naskapis de Schefferville).

ne faire aucune discrémiation (*sic*), autant que possible, dans le statut des terrains qu'ils occupent à l'intérieur des limites d'une même municipalité »<sup>76</sup>.

Ces désaccords internes ont mené le dossier de Schefferville « sur le chemin des oubliettes », au grand déplaisir de la Ville, qui acceptait dorénavant le projet du Fédéral, modifié pour tenir compte de ses recommandations<sup>77</sup>. Éric Gourdeau, du MRN, continuait cependant à considérer que le déménagement des Indiens et leur intégration était une bonne chose, « [à] la condition que nous ne concédions pas de réserve à l'intérieur de la ville de Schefferville »<sup>78</sup>. Le MRN proposait plutôt de vendre des lots individuels aux Indiens et de construire des infrastructures aux frais de la province et de la ville<sup>79</sup>. Face à ce blocage et aux pressions exercées à la fois par le Fédéral, la Ville et les Indiens<sup>80</sup>, Louis Bernard a finalement réglé la question en acceptant de « recommander l'adoption d'un arrêté ministériel pour céder au gouvernement fédéral les terrains requis dans la ville de Schefferville », permettant ainsi la réalisation du projet fédéral<sup>81</sup>. Le MRN, qui n'avait pas été consulté – ni même informé, s'en est trouvé tout « ébaudi » et quelque peu froissé d'avoir « fait petite figure »<sup>82</sup>. On peut comprendre le désarroi du MRN, qui voyait ainsi son influence sur la politique indienne québécoise lui glisser entre les doigts. En effet, pour Éric Gourdeau, le

---

<sup>76</sup> Guy Poitras à J. E. Gilbert, *Indiens de Schefferville*, 1966-04-13. ANQ E5 1987-05-001/37 2917-29-09 (Naskapis de Schefferville).

<sup>77</sup> Marc Chénier à Edgar Guay, 1967-02-24. ANQ E5 1987-05-001/37 2917-29-09 (Naskapis de Schefferville).

<sup>78</sup> Eric Gourdeau à P.-E. Auger, *Indiens de Schefferville*, 1967-03-21. ANQ E5 1987-05-001/37 2917-29-09 (Naskapis de Schefferville).

<sup>79</sup> Guy Poitras à Daniel Johnson, 1967-10-03. ANQ E5 1987-05-001/37 2917-29-09 (Naskapis de Schefferville).

<sup>80</sup> E.A. Côté à P.-E. Auger, 1967-09-18. ANQ E5 1987-05-001/37 2917-29-09 (Naskapis de Schefferville); Grégoire André à Daniel Johnson, 1967-04-05. ANQ E5 1987-05-001/37 2917-29-09 (Naskapis de Schefferville); Marc Chénier à Edgar Guay, 1967-02-24. ANQ E5 1987-05-001/37 2917-29-09 (Naskapis de Schefferville).

<sup>81</sup> Guy Poitras à P.-E. Auger, 1967-10-20. ANQ E5 1987-05-001/37 2917-29-09 (Naskapis de Schefferville). Pour le détail du projet, voir ANQ E42 1999-01-001/54 35-81-12 (Schefferville).

<sup>82</sup> Guy Poitras à P.-E. Auger, 1967-10-20. ANQ E5 1987-05-001/37 2917-29-09 (Naskapis de Schefferville).

problème de Schefferville posait la question « de savoir qui, à l'intérieur du gouvernement du Québec, devrait s'occuper de ces questions et pouvoir disposer du budget nécessaire »<sup>83</sup>.

Québec était impliqué dans d'autres projets d'établissements indiens, notamment à Matagami, Waswanipi et Kipawa, où le MRN proposait le même type d'arrangement que pour Schefferville – la propriété individuelle des lots accordés aux Indiens et le paiement de taxes municipales pour l'accès aux infrastructures plutôt que l'établissement d'une réserve sous juridiction fédérale<sup>84</sup>. Le règlement de ces dossiers a cependant traîné en longueur, d'une part, parce que la toute nouvelle Association des Indiens du Québec (AIQ) incitait les communautés à demander une réserve, et, d'autre part, parce qu'on voulait attendre les conclusions de la CEITQ avant d'agir<sup>85</sup>. La célérité ne semble pas avoir été l'apanage du gouvernement québécois dans le traitement des dossiers Indiens. Par exemple, le droit de vote ne sera accordé aux Indiens vivant sur des réserves qu'en 1969, alors qu'il en avait été question au Comité interministériel dès 1963<sup>86</sup>. Dans plusieurs autres cas, les problèmes soulevés par les Indiens auprès de Québec ont été traités plutôt lentement, les ministères se renvoyant la balle quant à savoir qui était responsable<sup>87</sup>. Une chose restait cependant constante : dans ces occasions, la province cherchait à mettre en œuvre des solutions en

---

<sup>83</sup> Eric Gourdeau à P.-E. Auger, *Indiens de Schefferville*, 1967-03-21. ANQ E5 1987-05-001/37 2917-29-09 (Naskapis de Schefferville). Il soulignait que le Comité interministériel avait convenu qu'un groupe devrait être nommé pour s'occuper spécifiquement des questions indiennes, et il suggérait que ce groupe soit créé au sein de la DGNQ.

<sup>84</sup> Guy Poitras, *Propositions pour un nouveau mode d'établissement des Indiens*, 1965-08-06. ANQ E42 1999-01-001/54 35-81-09 (Matagami 1965-67); voir aussi ANQ E42 1999-01-001/54 35-81-13 (Waswanipi 1964-66) et ANQ E42 1999-01-001/54 35-81-06 (Kipawa 1966-69).

<sup>85</sup> Pierre Lamoureux, « Réunion à Matagami le 6 janvier 1966 au sujet de l'intégration des Indiens à la ville », 1966-02-07. ANQ E42 1999-01-001/54 35-81-09 (Matagami 1965-67). Selon lui, c'est suite à des pressions de l'AIQ et d'agents fédéraux qu'ils ont fait cette demande. Voir aussi Guy Poitras à Gilles Bouchard, 1969-02-04. ANQ E42 1999-01-001/54 35-81-06 (Kipawa 1966-69).

<sup>86</sup> Claude Sylvestre, *Procès-verbal*, 1963-03-12. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes); ANQ E42 1999-01-001/54 35-80-02 (Droit de vote des Indiens); James Iain Gow, *Histoire de l'administration publique québécoise*, p. 175. Au niveau fédéral, le droit de vote a été accordé aux Indiens en 1960. J. Rick Ponting et Roger Gibbins, *Out of Irrelevance*, p. 13.

<sup>87</sup> Voir notamment ANQ E20 1985-09-003/9 (Réserve indienne de Caughnawaga – Force policière indienne) et ANQ E42 1999-01-001/54 35-81-05 (Caughnawaga B / Établissement d'un corps policier), ANQ E42 1999-01-001/54 35-43-01 (Taxation), ainsi que ANQ E42 1999-01-001/54 35-81-20 (Fort George A).

accord avec sa politique et à étendre sa sphère d'influence. Malheureusement pour elle, cette stratégie n'a pas toujours porté fruit. Outre Schefferville, on peut citer en exemple le cas de Restigouche, où un conflit entre la Commission scolaire de Cross Point et le Conseil de Bande a poussé ce dernier à conclure une entente avec le Ministère de l'Éducation du Nouveau-Brunswick pour que les enfants de la réserve fréquentent l'école de Campbellton<sup>88</sup>. Québec ne voyait pas cette situation d'un bon œil, sa politique en ce domaine étant de favoriser l'intégration des Indiens et les considérer comme des citoyens à part entière<sup>89</sup>. De plus, Québec reconnaissait que le Fédéral avait le pouvoir de conclure une entente avec une autre province pour l'éducation des enfants indiens vivant sur son territoire, et redoutait que ce traitement d'exception ne constitue un dangereux précédent<sup>90</sup>. Un accord entre le MAINC et le Nouveau-Brunswick a cependant été conclu en ce sens, malgré l'opposition du Québec<sup>91</sup>. Gilles Bouchard, du ministère des Affaires Intergouvernementales, admettait que dans ce cas le gouvernement québécois avait fait preuve de négligence : « les Indiens ont communiqué avec le ministère de l'Éducation qui n'a pas daigné envoyer des représentants [...]. On s'en occupe maintenant qu'il est probablement trop tard »<sup>92</sup>.

La mise en œuvre de la politique québécoise à l'égard des Indiens n'a donc pas toujours été un succès. Face à l'absence d'une entente globale sur le transfert, Québec a tenté de profiter des occasions qui se présentaient pour réaliser ses objectifs : occuper ses champs de compétence et intégrer les Indiens à la communauté politique québécoise. Cette « gestion de crise » n'a pas toujours été efficace et a révélé des tensions entre les ministères qui cherchaient à conserver ou à étendre leur influence dans ce « nouveau » domaine de l'activité

---

<sup>88</sup> Voir ANQ E42 1999-01-001/54 35-81-17 (Restigouche).

<sup>89</sup> Jacques Mathieu à Gilles Bouchard, 1968-11. ANQ E42 1999-01-001/54 35-81-17 (Restigouche).

<sup>90</sup> Claude Morin à Jean-Guy Cardinal, 1968-11-11. ANQ E42 1999-01-001/54 35-81-17 (Restigouche).

<sup>91</sup> A.R. Jolicoeur à Gilles Bouchard, 1968-11-22. ANQ E42 1999-01-001/54 35-81-17 (Restigouche); Jean-Guy Cardinal à W.W. Meldrum, 1968-11-22. ANQ E42 1999-01-001/54 35-81-17 (Restigouche).

<sup>92</sup> Gilles Bouchard à Jacques Mathieu, 1968-11-28. ANQ E42 1999-01-001/54 35-81-17 (Restigouche).

gouvernementale québécoise. Mais Québec n'était pas au bout de ses peines puisqu'il a dû composer avec un nouvel acteur vers la fin des années 1960 : l'AIQ.

### 4.3 L'ouverture d'un dialogue?

Pendant que l'État québécois cherchait à intensifier son intervention dans les affaires indiennes, d'autres facteurs ont contribué à transformer les relations politiques entre les gouvernements et les Autochtones. Les années 1960 ont en effet été une période de mobilisation politique pour de nombreux groupes de la société canadienne dans la foulée du mouvement des droits civils<sup>93</sup>. La création et le développement d'associations indiennes provinciales et nationales a favorisé l'émergence de nouveaux acteurs sur la scène politico-institutionnelle.

#### 4.3.1 L'AIQ et la politique fédérale

L'Association des Indiens du Québec a été créée en 1965 pour « faire valoir les droits de ce peuple au niveau du gouvernement fédéral »<sup>94</sup>. Elle avait à sa tête les chefs Andrew Delisle de Caughnawaga comme président, et Max Gros-Louis du Village Huron comme secrétaire-trésorier. Ses premières revendications auprès du gouvernement provincial concernaient la chasse et la pêche ainsi que la taxation. Les mémoires qu'elle a présentés à ce sujet sont cependant restés sans réponse<sup>95</sup>. Les procès-verbaux du Comité interministériel n'en font d'ailleurs aucune mention. Il faut dire qu'avant 1969, on retrouve très peu de traces

---

<sup>93</sup> Voir chap. II; voir aussi Dominique Clément, *Canada's Rights Revolution: Social Movements and Social Change, 1937-1982*, Vancouver, UBC Press, 2008.

<sup>94</sup> Hector Charland, *Procès-verbal*, 1965-11-05. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes); *Les Indiens créent une association provinciale pour faire valoir leurs droits auprès d'Ottawa*. L'Événement, Québec, 1965-10-21. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes).

<sup>95</sup> Nous n'avons pas trouvé de copies de ces deux mémoires de l'AIQ dans les archives que nous avons consultées; cependant le mémoire présenté à la CEITQ par l'AIQ en fait mention. *Mémoire soumis à la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec par l'Association des Indiens du Québec*, 1969-01-07, dans Québec, Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec, *Rapport de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec*, vol. 4.2, *Le domaine indien*. Mémoires, Québec, La Commission, 1971.



des activités de l'AIQ dans les archives de l'exécutif québécois. Le Comité interministériel a appris la création de l'AIQ par un journal local avant que ne lui parvienne une lettre officielle de Max Gros-Louis<sup>96</sup>. Les membres du Comité ne semblaient pas s'en émouvoir outre mesure, bien qu'ils aient souligné que les déclarations de Max Gros-Louis « ne manqu[ai]ent pas d'une certaine véhémence »<sup>97</sup>. On sent cependant que les hauts-fonctionnaires prenaient la nouvelle association et ses revendications au sérieux : quand la communauté de Matagami a demandé qu'une réserve soit créée, Pierre Lamoureux du MRN n'a pas manqué de souligner que ceux-ci faisaient référence à une lettre de l'AIQ « les exhortant à ne pas abandonner leurs "droits et privilèges" »<sup>98</sup>. Aussi, peu de temps après la création de l'Association, le Comité interministériel s'est penché sérieusement sur la question du statut des réserves indiennes parce qu'« il se pourrait que les Indiens soulèvent encore quelques cas litigieux comme ils l'ont fait dans le passé en invoquant le traité de 1763 »<sup>99</sup>. Le Comité avait visé juste : en janvier 1969, l'AIQ a déposé un mémoire à la CEITQ exposant les fondements et l'étendue de leurs revendications territoriales<sup>100</sup>. L'AIQ, qui avait retenu les services de Me James O'Reilly, affirmait que les Indiens possédaient des droits sur presque l'ensemble du territoire québécois et préconisait la conclusion d'un traité entre le Québec et l'AIQ<sup>101</sup>. Malgré l'ampleur des revendications de l'AIQ auprès du gouvernement québécois et son

---

<sup>96</sup> Hector Charland, *Procès-verbal*, 1965-11-05. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes); Hector Charland, *Procès-verbal*, 1966-01-25. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes).

<sup>97</sup> Hector Charland, *Procès-verbal*, 1965-11-05. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes).

<sup>98</sup> Pierre Lamoureux, « Réunion à Matagami le 6 janvier 1966 au sujet de l'intégration des Indiens à la ville », 1966-02-07. ANQ E42 1999-01-001/54 35-81-09 (Matagami 1965-67).

<sup>99</sup> Hector Charland, *Procès-verbal*, 1965-11-05. ANQ E42 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes). Ce « traité de 1763 » est sans doute une allusion à la Proclamation Royale de 1763.

<sup>100</sup> *Mémoire soumis à la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec par l'Association des Indiens du Québec*, 1969-01-07, dans Québec, Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec, *Rapport de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec*, vol. 4.2, *Le domaine indien. Mémoires*, Québec, La Commission, 1971.

<sup>101</sup> *Extrait du compte rendu de l'audience publique du 17 juin 1969 relatif au mémoire soumis à la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec par l'Association des Indiens du Québec*, 1969-06-17, dans Québec, Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec, *Rapport de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec*, vol. 4.2, *Le domaine indien. Mémoires*, Québec, La Commission, 1971.

importance politique croissante dans les communautés indiennes, ce n'est qu'à partir de 1969 que Québec a formellement ouvert le dialogue avec ce nouveau groupe de pression. Ironiquement, c'est une politique fédérale qui l'y a poussé.

Tout au long des années 1960 le Fédéral a tenté de reformuler sa politique Indienne. Des efforts en ce sens avaient été déployés depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale mais la refonte de la Loi sur les Indiens de 1951 n'avait pas fondamentalement transformé le régime de tutelle que des idéaux d'égalité et de citoyenneté rendaient obsolète<sup>102</sup>. Confrontées à l'inefficacité de leurs programmes et à une opinion publique de plus en plus sensible aux questions des droits civils, les Affaires indiennes ont commandé en 1963 une vaste étude sur les conditions de vie des Indiens au Canada. Cette étude devait permettre aux fonctionnaires fédéraux de concevoir de nouveaux programmes permettant de réduire la dépendance des Indiens à l'égard du Fédéral et, conséquemment, de contrôler l'augmentation des coûts liée à l'expansion de l'État-Providence<sup>103</sup>. Les professeurs Harry B. Hawthorn et M. A. Tremblay ont été chargés de conduire cette recherche et les deux volumes de leur rapport, mieux connu sous le nom de Rapport Hawthorn, ont été déposés en 1966 et 1967<sup>104</sup>. Le volume I, qui exposait la philosophie des auteurs sur les affaires indiennes, a eu une grande importance politique puisqu'il a constitué un point de référence dans la conceptualisation de la politique indienne fédérale<sup>105</sup>. Cette philosophie était fondée sur une notion d'égalité socio-économique des Indiens, et proposait de les considérer comme des « citoyens avantagés » (*citizens +*). En bref, cela signifiait de réduire l'écart entre les Indiens et les autres Canadiens en leur fournissant les mêmes services tout en respectant les privilèges attachés à leur statut. Cela impliquait de garantir aux Indiens l'accès aux services provinciaux dont bénéficiait le

---

<sup>102</sup> Voir chap. II.

<sup>103</sup> Sally M. Weaver, *Making Canadian Indian Policy: The Hidden Agenda 1968-1970*, Toronto, University of Toronto Press, 1981, p. 20-25.

<sup>104</sup> Harry B. Hawthorn, *A Survey of the Contemporary Indians of Canada: a Report on Economic, Political, Educational Needs and Policies*, 2 t., Ottawa, Indian Affairs Branch, 1966-1967.

<sup>105</sup> Sally M. Weaver, « The Hawthorn Report: Its Use in the Making of Canadian Indian Policy », dans *Anthropology, public policy and native peoples in Canada*, sous la dir. de Noel Dyck et James B. Waldram, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1993, p. 85.

reste de la population<sup>106</sup>. Les conclusions du rapport étaient très attendues par les fonctionnaires des Affaires indiennes, tellement en fait qu'ils n'ont pas attendu la parution du rapport pour mettre sur pied un programme de développement communautaire visant justement à favoriser l'égalité socio-économique des Indiens en encourageant les initiatives des communautés locales et en incitant les provinces à étendre leurs services<sup>107</sup>. Approuvé par le Cabinet en 1964, le programme sera cependant abandonné en 1967 après avoir engendré d'importantes tensions entre les fonctionnaires de différents niveaux<sup>108</sup>. Parallèlement, le Fédéral a entrepris des consultations sur une éventuelle révision de la Loi sur les Indiens, consultations qui ont par ailleurs contribué à la création et au développement d'organisations indiennes provinciales et nationales<sup>109</sup>. Le point culminant de ce processus a été la divulgation en juin 1969 de la *Politique indienne du gouvernement du Canada*, communément appelée le Livre Blanc, par le ministre des Affaires indiennes Jean Chrétien. Plusieurs auteurs considèrent que le Livre Blanc a été un élément-clé dans l'histoire des relations entre le gouvernement fédéral et les Autochtones, principalement à cause des vives réactions qu'il a entraînées<sup>110</sup>. En effet, les organisations indiennes ont massivement rejeté cette politique, qui s'appuyait beaucoup plus sur la conception de la « société juste » du premier ministre Pierre-Elliott Trudeau que sur les consultations effectuées auprès des Indiens<sup>111</sup>. Le Livre Blanc prônait l'abolition de la Loi sur les Indiens et leur intégration à la

---

<sup>106</sup> Harry B. Hawthorn, *A Survey of the Contemporary Indians of Canada*, p. 1-4.

<sup>107</sup> Sally M. Weaver, *Making Canadian Indian Policy*, p. 25.

<sup>108</sup> Hugh Shewell, « 'Bitterness behind Every Smiling Face' : Community Development and Canada's First Nations, 1954-1968 », *Canadian Historical Review*, vol. 83, no 1 (March 2002), p. 70-80 ; Paul Tennant, *Aboriginal Peoples and Politics : the Indian Land Question in British Columbia, 1849-1989*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1990, p. 141-142. Voir aussi chap. II.

<sup>109</sup> Sally M. Weaver, *Making Canadian Indian Policy*, p. 30, 48 et 60; voir aussi Paul Tennant, *Aboriginal Peoples and Politics*, p. 149 ; Howard Ramos, *Divergent Paths : Aboriginal Mobilization in Canada, 1951-2000*, PhD Thesis (Department of Sociology), McGill University, 2004, p. 7-8.

<sup>110</sup> Voir notamment J. Rick Ponting et Roger Gibbins, *Out of Irrelevance*, p. 25-30 ; Noel Dyck, *What Is the Indian 'Problem'. Tutelage and Resistance in Canadian Indian Administration*, St. John's, Institute of Social and Economic Research, Memorial University of Newfoundland, 1991, p. 108-111.

<sup>111</sup> Sally M. Weaver, *Making Canadian Indian Policy*, p. 5; J. R. Miller, *Skyscrapers Hide the Heavens : a History of Indian-White Relations in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1991, p. 223-228.

société canadienne en tant que citoyens « à part entière ». Ces mesures devaient déboucher sur « la participation entière, libre et égale – non discriminatoire – de l’Indien à la vie sociale de notre pays »<sup>112</sup>. Le Livre Blanc proposait une égalité de statut et de droits qui était en opposition avec le concept de « citoyens privilégiés » mis de l’avant dans le rapport Hawthorn et défendu par les organisations indiennes, d’où son rejet retentissant par celles-ci<sup>113</sup>. Comme le rapport Hawthorn, cependant, le Livre Blanc prônait l’extension des services provinciaux aux Indiens et prévoyait négocier cette extension avec les provinces, tout en permettant aux associations indiennes de participer à l’application de la politique<sup>114</sup>.

Au Québec, l’accueil réservé au Livre Blanc par le gouvernement fut assez enthousiaste. Dès mars 1968 Lester B. Pearson avait informé Daniel Johnson que le Fédéral entendait réformer la Loi sur les Indiens et qu’il désirait connaître « les vues des gouvernements provinciaux » à ce sujet<sup>115</sup>. Le lendemain de la lecture en chambre du Livre Blanc, dont le premier ministre Trudeau avait envoyé une copie le jour même à Jean-Jacques Bertrand, le premier ministre québécois écrivait à son homologue fédéral que « [c]ette question nous intéresse au plus haut point » et qu’il se « réjouis[sait] de constater que le gouvernement fédéral se propose de consulter les gouvernements provinciaux en cette matière »<sup>116</sup>. Il confiait du même coup la responsabilité de ces discussions au MRN, dont le ministre Paul Allard a rencontré Jean Chrétien en décembre 1969 pour amorcer les

---

<sup>112</sup> Canada, *La politique indienne du gouvernement du Canada*, Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1969.

<sup>113</sup> Le « Livre Rouge », réponse officielle de la National Indian Brotherhood au Livre Blanc, reprenait ce concept pour dénoncer l’abolition du statut spécial que prônait la politique fédérale. Sally M. Weaver, *Making Canadian Indian Policy*, p. 183-4; Alan C. Cairns, *Citizens Plus : Aboriginal Peoples and the Canadian State*, Vancouver, UBC Press, 2000, p. 52.

<sup>114</sup> Canada, *La politique indienne du gouvernement du Canada*, Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1969.

<sup>115</sup> Lester B. Pearson à Daniel Johnson, 1968-03-14. ANQ E42 1999-01-001/51 G-2976-14-01 (Indiens – Législation fédérale).

<sup>116</sup> Pierre-Elliott Trudeau à Jean-Jacques Bertrand, 1969-06-25. ANQ E42 1999-01-001/51 G-2976-14-01 (Indiens – Législation fédérale); Jean-Jacques Bertrand à Pierre-Elliott Trudeau, 1969-06-26. ANQ E42 1999-01-001/51 G-2976-14-01 (Indiens – Législation fédérale).

consultations<sup>117</sup>. Suite à cette rencontre, un Comité tripartite de négociations sur les affaires indiennes regroupant des représentants du Fédéral, du Québec et de l'AIQ était créé<sup>118</sup>.

#### 4.3.2 Le Comité tripartite

Le Comité tripartite était chargé des négociations entre les deux gouvernements et l'AIQ en vue de mettre la politique fédérale du Livre Blanc en application. Il devait « instaurer sur une base régulière un organe de discussion commune des questions indiennes au Québec »<sup>119</sup>. Cependant, tout comme le Comité de coordination avant lui, le Comité tripartite s'est surtout penché sur des problèmes courants. Les problèmes examinés par le Comité touchaient principalement la chasse et la pêche ainsi que la taxation, deux domaines où l'AIQ avait formulé des revendications auprès du gouvernement provincial<sup>120</sup>. Une entente a d'ailleurs été conclue entre les trois parties pour établir un régime spécial pour les Indiens relativement à la chasse de subsistance<sup>121</sup>. Sinon, pas l'ombre d'un accord sur l'extension des services à l'horizon : « À l'heure actuelle, les discussions au Comité tripartite et les revendications des Indiens ont surtout porté sur des questions d'ordre secondaire et des

---

<sup>117</sup> Jean-Jacques Bertrand à Pierre-Elliott Trudeau, 1969-06-26. ANQ E42 1999-01-001/51 G-2976-14-01 (Indiens – Législation fédérale); *Arrêté en conseil no 2757, concernant l'établissement d'une Commission de négociations des Affaires Indiennes*, 1970-07-15. ANQ E20 1995-10-003/10 350-996/10 (Commission de Négociations des Affaires indiennes, 1975).

<sup>118</sup> Le comité tripartite a été créé le 9 décembre 1969 et a tenu trois réunions jusqu'au 13 octobre 1970. Il a ensuite été mis en veilleuse par la CNAI, puis s'est rassemblé à nouveau au printemps 1971 pour discuter du rapport de la CEITQ. CNAI, *Document de la Commission de Négociations des Affaires Indiennes dans les cadres de l'opération Bilan des relations intergouvernementales*, 1971-11. ANQ E20 1995-10-003/9 350-996/10 (Rapport en double).

<sup>119</sup> Jean Chrétien à J.-Gilles Massé, 1971-01-18. ANQ E8 1984-05-001/12 (Comité tripartite de coordination des affaires indiennes du Québec 1970).

<sup>120</sup> Voir les comptes-rendus des réunions du Comité tripartite dans ANQ E8 1984-05-001/12 (Comité tripartite de coordination des affaires indiennes du Québec 1970).

<sup>121</sup> Ce régime garantissait aux Indiens « ayant besoin de chasser et pêcher pour leur subsistance » le droit de le faire en tout temps sur un territoire de trappe pour lequel ils détiennent un permis, ou sous autorisation spéciale du ministre du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche. « Lettre-entente du ministre du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche à l'Association des Indiens du Québec », 1970-04-13. ANQ E42 1994-03-001/65 (Chasse et pêche 1971-1973).

solutions de "patchage" en vue d'"éteindre des feux" »<sup>122</sup>. Il faut dire que Québec se trouvait dans une position un peu inconfortable au sein du Comité. En effet, les Indiens avaient rejeté les principes du Livre Blanc, que Québec appuyait et qui se trouvaient à la base de l'existence même du Comité<sup>123</sup>. De plus, la Commission de négociations des Affaires indiennes (CNAI), qui avait été créée pour représenter la position québécoises au Comité tripartite, était réticente à poursuivre les discussions tant que le rapport de la CEITQ n'avait pas été déposé<sup>124</sup>.

La CNAI avait été créée par arrêté en conseil le 15 juillet 1970 sur une proposition du ministre des Richesses naturelles qui, rappelons-le, avait été désigné responsable des discussions avec le Fédéral et l'AIQ. Elle regroupait des représentants des ministères québécois concernés par les questions indiennes sous la présidence de J.-P. Lacasse, qui était aussi secrétaire de la CEITQ. La CNAI était chargée d'élaborer « une politique unifiée touchant les affaires indiennes » en vue des négociations<sup>125</sup>, mais était plutôt inconfortable avec son mandat. Les commissaires avaient l'impression de procéder « à rebours » puisqu'ils présentaient leurs projets de règlements à l'AIQ avant d'obtenir l'approbation du Conseil des ministres<sup>126</sup>. Il y avait donc un risque que le gouvernement finisse par refuser le résultat des négociations du Comité tripartite. De plus, les commissaires remettaient en question l'existence même du Comité tripartite face au « recul du gouvernement fédéral au sujet du livre blanc » à la suite de l'opposition massive des organisations indiennes à cette

---

<sup>122</sup> *Procès-verbal de la troisième séance de la Commission de négociations des affaires indiennes tenue le jeudi, 22 octobre 1970, 1970-10-29. ANQ E8 1984-05-001/12 (Commission de négociations des affaires indiennes 1970).*

<sup>123</sup> Jacques Duclos, *Comité tripartite de coordination des affaires indiennes du Québec, 1970-08-03. ANQ E8 1984-05-001/12 (Comité tripartite de coordination des affaires indiennes du Québec 1970).*

<sup>124</sup> CNAI, *Document de la Commission de Négociations des Affaires Indiennes dans les cadres de l'opération Bilan des relations intergouvernementales, 1971-11. ANQ E20 1995-10-003/9 350-996/10 (Rapport en double).*

<sup>125</sup> Ministères membres de la Commission : Affaires intergouvernementales, Terres et Forêts, Tourisme, Chasse et Pêche, Famille Bien-Etre social, Santé, Éducation, Finances, Revenu et Richesses naturelles. *Arrêté en conseil no 2757, concernant l'établissement d'une Commission de négociations des Affaires Indiennes, 1970-07-15. ANQ E20 1995-10-003/10 350-996/10 (Commission de Négociations des Affaires indiennes, 1975).*

<sup>126</sup> *Procès-verbal de la troisième séance de la Commission de négociations des affaires indiennes tenue le jeudi, 22 octobre 1970, 1970-10-29. ANQ E8 1984-05-001/12 (Commission de négociations des affaires indiennes 1970).*

politique<sup>127</sup>. Le Comité avait été créé « à la demande du gouvernement fédéral surtout en vue de donner suite au livre blanc sur les affaires indiennes; or, celui-ci a, depuis, presque désavoué son livre blanc »<sup>128</sup>, ce qui fait qu'« on s'interroge sur le bien-fondé du Comité tripartite »<sup>129</sup>. Les négociations avaient été affectées par ce changement de position du Fédéral étant donné le « rôle passif que joue le représentant du gouvernement fédéral aux séances du Comité tripartite » qui « est, semble-t-il, actuellement un comité bipartite »<sup>130</sup>. La CNAI n'était pas contente de cette situation : « Le Québec, de l'avis des commissaires, était placé dans une position plus que vulnérable alors que le gouvernement fédéral se contentait, à certains égards, d'assister aux débats entre les Indiens et les représentants du Québec. Cette situation était susceptible de fausser le jeu des pourparlers »<sup>131</sup>. Ajoutons à cela que les représentants québécois avaient mis toute négociation sur les questions relatives au territoire sur la glace en attendant la parution du rapport de la CEITQ<sup>132</sup>. La CNAI s'est donc efforcée de retarder les réunions du Comité tripartite, qui s'est réuni pour la dernière fois en octobre 1970, malgré la réitération de l'utilité d'un tel comité par Jean Chrétien<sup>133</sup>.

---

<sup>127</sup> *Procès-verbal de la troisième séance de la Commission de négociations des affaires indiennes tenue le jeudi, 22 octobre 1970*, 1970-10-29. ANQ E8 1984-05-001/12 (Commission de négociations des affaires indiennes 1970). Jean Chrétien a annoncé l'abandon officiel de l'application du Livre Blanc par le Fédéral en mars 1971. Sally M. Weaver, *Making Canadian Indian Policy*, p. 187.

<sup>128</sup> Jean-Paul Lacasse et Guy Poitras, *Mémoire à Monsieur Gilles Massé*, 1970-10-29. ANQ E8 1984-05-001/12 (Commission de négociations des affaires indiennes 1970).

<sup>129</sup> *Procès-verbal de la troisième séance de la Commission de négociations des affaires indiennes tenue le jeudi, 22 octobre 1970*, 1970-10-29. ANQ E8 1984-05-001/12 (Commission de négociations des affaires indiennes 1970).

<sup>130</sup> *Procès-verbal de la troisième séance de la Commission de négociations des affaires indiennes tenue le jeudi, 22 octobre 1970*, 1970-10-29. ANQ E8 1984-05-001/12 (Commission de négociations des affaires indiennes 1970).

<sup>131</sup> CNAI, *Document de la Commission de Négociations des Affaires Indiennes dans les cadres de l'opération Bilan des relations intergouvernementales*, 1971-11. ANQ E20 1995-10-003/9, 350-996/10 (Rapport en double).

<sup>132</sup> *Procès-verbal de la troisième séance de la Commission de négociations des affaires indiennes tenue le jeudi, 22 octobre 1970*, 1970-10-29. ANQ E8 1984-05-001/12 (Commission de négociations des affaires indiennes 1970); CNAI, *Document de la Commission de Négociations des Affaires Indiennes dans les cadres de l'opération Bilan des relations intergouvernementales*, 1971-11. ANQ E20 1995-10-003/9, 350-996/10 (Rapport en double).

<sup>133</sup> CNAI, *Document de la Commission de Négociations des Affaires Indiennes dans les cadres de l'opération Bilan des relations intergouvernementales*, 1971-11. ANQ E20 1995-10-003/9,

En effet, le Comité tripartite n'aura pas l'occasion de se réunir de nouveau avant 1971 alors que les événements se bousculaient et que la situation politique changeait radicalement. Tout d'abord, le rapport de la CEITQ sur le domaine indien avait été publié en février 1971 et, si ses recommandations d'ordre politique ne satisfesaient pas l'AIQ, il ouvrait tout de même la porte au règlement de certaines revendications territoriales – notamment en ce qui a trait à la conclusion d'un traité sur les terres visées par la Loi sur l'extension des frontières du Québec de 1912<sup>134</sup>. Deux mois plus tard, Robert Bourassa annonçait en grande pompe le projet de la Baie James, dans un contexte de crise économique et politique<sup>135</sup>. Alors que la CNAI entreprenait d'étudier le rapport et d'ébaucher une politique à cet égard, les Cris de la Baie James commençaient à s'organiser pour faire valoir leur opposition au méga-projet hydroélectrique qui menaçait leur territoire<sup>136</sup>. Au même moment, soit vers juin 1971, la CNAI se prononçait en faveur de la recommandation numéro 1 du rapport de la CEITQ, « que le gouvernement du Québec prenne sans délai les dispositions pour honorer les obligations contractées envers les Indiens par les lois d'extension des frontières du Québec de 1912 »<sup>137</sup>. Peu après, soit en juillet 1971, l'Assemblée Nationale adoptait la Loi 50 créant la Société de développement de la Baie James (SDBJ). En mai 1972, une action en injonction

---

350-996/10 (Rapport en double); Jean Chrétien à J.-Gilles Massé, 1971-01-18. ANQ E8 1984-05-001/12 (Comité tripartite de coordination des affaires indiennes du Québec 1970).

<sup>134</sup> Max « One-Onti » Gros-Louis à Robert Bourassa, 1971/04/20. ANQ E20 1995-10-003/10 350-996/10 (Commission de Négociations des Affaires indiennes, 1975); Québec, Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec, *Rapport de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec*, vol. 4.1, *Le domaine indien. Rapport des commissaires*, Québec, La Commission, 1971.

<sup>135</sup> Voir Sean Mc Cutcheon, *Electric rivers : the story of the James Bay Project*, Montréal, Black Rose Books, 1991, ainsi que Sylvie Vincent et Gary Bowers (dir.), *Baie James et Nord Québécois. Dix ans après (James Bay and Northern Quebec. Ten years after)*, Montréal, Recherches amérindiennes au Québec, 1988.

<sup>136</sup> Sean Mc Cutcheon, *Electric rivers*, p. 43.

<sup>137</sup> Jean-Paul Lacasse à J.-Gilles Massé, 1971-06-04. ANQ E20 1995-10-003/10 350-996/10 (Commission de Négociations des Affaires indiennes, 1975); Québec, Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec, *Rapport de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec*, vol. 4.1, *Le domaine indien. Rapport des commissaires*, Québec, La Commission, 1971, p. 401.



contre la SDBJ était portée devant les tribunaux par l'AIQ au nom des Cris et des Inuit<sup>138</sup>. La suite de l'histoire est bien connue : après un long procès le juge Malouf a accordé aux Autochtones une injonction interlocutoire pour faire cesser les travaux, sur la base que Québec avait négligé de conclure une entente pour obtenir la remise de leurs droits sur le territoire comme le prévoyait la loi de 1912<sup>139</sup>. Bien que l'injonction ait été renversée seulement une semaine plus tard par la Cour d'appel, le jugement Malouf a poussé Québec et les Autochtones à négocier et à conclure une entente, la Convention de la Baie James et du Nord québécois<sup>140</sup>.

#### 4.4 Conclusion

L'élaboration d'une première politique indienne s'est faite à travers une série de tâtonnements. Tout comme ce fut le cas à l'égard des Esquimaux, ce processus s'inscrivait dans les grandes tendances de la Révolution tranquille, et plus spécialement dans une volonté de l'État québécois d'occuper ses champs de compétence et de construire une communauté politique nationale. Les questions indiennes et esquimaudes ont cependant été traitées séparément et de manière fort différente : alors que le MRN contrôlait le dossier esquimau via la DGNQ, les structures créées pour gérer le dossier indien visaient seulement la coordination entre les différents acteurs impliqués. Ces structures ont surtout servi de forum où étaient discutés les problèmes courants, au détriment d'un projet de transfert global dont il avait été question à la conférence fédérale-provinciale de 1964. Québec a donc adopté une attitude opportuniste en essayant de profiter des crises qui se présentaient pour implanter sa

---

<sup>138</sup> Ignatius Edwin La Rusic, *La négociation d'un mode de vie : la structure administrative découlant de la Convention de la Baie James, l'expérience initiale des Cris*, Montréal, ssDec inc., 1979, p. 3-11.

<sup>139</sup> Albert Malouf, *La Baie James indienne. Texte intégral du jugement du juge Albert Malouf*, Éditions du Jour, 1973, p. 56-57.

<sup>140</sup> Sur la CBJNQ, voir entre autres Alain-G. Gagnon et Guy Rocher (dir.), *Regard sur la Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, Montréal, Québec Amérique, 2002; Ignatius Edwin La Rusic, *La négociation d'un mode de vie*; Roy Mac Gregor, *Chief: the fearless vision of Billy Diamond*, Markham, Viking, 1989; Sean Mc Cutcheon, *Electric rivers: the story of the James Bay Project*, Montréal, Black Rose Books, 1991; Boyce Richardson, *Strangers Devour the Land: The Cree Hunters of the James Bay Area Versus Premier Bourassa and the James Bay Development Corporation*, Toronto, Macmillan of Canada, 1975.

politique, stratégie qui n'a cependant pas toujours été un succès compte tenu des tensions entre les différents ministères québécois. Alors que vers la fin des années 1960 une nouvelle politique fédérale semblait tout à fait propice à la réalisation du transfert, l'entrée en scène de l'AIQ comme interlocuteur politique des deux gouvernements a considérablement changé la stratégie québécoise, qui désormais ne pouvait plus faire abstraction des revendications indiennes dans la mise en œuvre de sa politique. Bien que les négociations tripartites engagées suite à la parution du Livre Blanc n'aient pas abouti, toutes ces entreprises n'ont pas été vaines. Avec cette première politique, l'État provincial s'est positionné comme un acteur à part entière dans les affaires indiennes. Quand le conflit de la Baie James a éclaté au début des années 1970, elle avait déjà jeté les fondations d'une éventuelle négociation. Sa mise en œuvre a donc mis la table pour ce qui allait devenir un élément fondamental de l'histoire des relations entre Québec et les Autochtones : la CBJNQ.

## CONCLUSION

L'objectif de ce mémoire était de montrer que les années 1960 ont été importantes dans le développement des relations entre l'État québécois et les Autochtones. Durant cette période, le gouvernement provincial a commencé à élaborer sa politique à l'égard des Indiens et des Esquimaux en réponse à des préoccupations d'ordre économique et, surtout, politique. Ce processus s'inscrivait dans le cadre plus large de l'extension de l'intervention de l'État et des transformations sociétales caractéristiques de la Révolution tranquille. Soucieux d'occuper l'ensemble de ses champs de compétence constitutionnelle et d'intégrer la population de tout le territoire à une communauté politique nationale, Québec a mis sur pied des projets de transfert du Fédéral au Provincial des affaires esquimaudes et indiennes.

Bien que ces projets aient cadré avec les politiques fédérales de l'époque, leur réalisation s'est heurtée à de nombreux obstacles. Non seulement le Fédéral s'est-il montré hésitant à se départir de ces champs d'intervention, mais en plus les différents ministères québécois se sont parfois affrontés sur le partage des nouveaux pouvoirs et responsabilités. Les structures administratives créées pour mettre en œuvre ces premières politiques ont par ailleurs influencé le type de stratégie privilégiée par l'administration québécoise : alors que la DGNQ possédait l'autorité nécessaire pour prendre l'initiative d'implanter les institutions québécoises chez les Esquimaux du Nouveau-Québec, les différents comités formés pour traiter de la question indienne n'avaient pas de pouvoir décisionnel, et visaient plutôt la coordination d'une multitude d'intervenants agissant plus ou moins indépendamment les uns des autres. Cela explique en partie pourquoi Québec a adopté une attitude proactive dans le dossier esquimau alors qu'il agissait de façon plutôt opportuniste envers les questions indiennes.

Quoi qu'il en soit, la mise en œuvre de la politique québécoise durant cette période n'a été que partielle puisque le transfert formel et complet des affaires esquimaudes et indiennes n'a pas été réalisé. Elle a cependant contribué à une certaine configuration des relations politiques entre les différents acteurs en présence. Non seulement a-t-elle amené le gouvernement provincial et les Autochtones à la même table de discussions, mais elle a aussi

favorisé l'émergence du cadre dans lequel la province a envisagé son implication dans les affaires indiennes et esquimaudes. Pour Québec, c'était une question d'intégrité de l'État, c'est-à-dire d'assurer son emprise institutionnelle sur l'ensemble du territoire et de la population. Parce qu'elle intègre les structures de gouvernance crie et inuite au système québécois, la CBJNQ s'inscrit en ligne droite dans les orientations politiques développées par Québec dans les années 1960.

En plus de documenter cette période et de montrer son importance dans l'histoire des relations entre le gouvernement québécois et les Autochtones, ce mémoire permet de tirer certaines conclusions d'ordre plus général. D'abord, qu'il est essentiel de ne pas faire l'adéquation entre le discours public d'un gouvernement et ses actions concrètes. Bien que Québec ait formulé assez tôt dans la décennie les principes sur lesquels il fondait sa politique, ceux-ci n'ont pas toujours été le seul facteur déterminant sa mise en oeuvre. En pratique, l'intégration des Autochtones à la communauté politique québécoise et l'exercice de l'ensemble des compétences provinciales ont parfois cédé le pas à des impératifs plus pragmatiques, comme le règlement d'une crise ou les luttes internes pour le contrôle d'un champ administratif. Ce constat mène à notre seconde conclusion : pour comprendre les tenants et aboutissants de cette politique, il faut la replacer dans le contexte plus large de l'extension des activités de l'État. La redéfinition du rôle de l'État québécois durant la Révolution tranquille et sa volonté d'étendre sa gestion à de nouveaux domaines a créé une sorte de « happening » administratif mettant en scène plusieurs acteurs : d'un côté le Fédéral, qui voyait Québec tenter de lui « ravir » un champ d'intervention pour lequel il avait mis en place un important appareil administratif; de l'autre Québec, où les différents ministères se livraient une compétition plus ou moins ouverte pour « s'accaparer » les nouvelles attributions. Alors qu'à l'interne les technobureaucrates québécois entretenaient entre eux une certaine rivalité, à l'externe ils devaient aussi faire face à des « opposants » : le Fédéral bien sûr, mais aussi les Autochtones, qui de plus en plus faisaient valoir leurs propres revendications. Cette étude montre que l'élaboration de la politique québécoise a été fortement influencée par ces enjeux politico-administratifs, autant dans sa mise en oeuvre que dans la formulation d'un discours légitimateur.

L'approche utilisée pour réaliser ce mémoire se concentre sur l'État, et révèle le processus de construction d'une politique de l'intérieur, dans les sphères politique et administrative. Sa principale limite est de ne pas rendre compte du point de vue de ceux qui sont l'objet de la politique : les Autochtones. Il aurait fallu déduire celui-ci à partir de documents produits par des acteurs gouvernementaux ou d'ouvrages secondaires sur cette question, étant donné que le corpus de sources dépouillé pour réaliser cette étude contenait très peu de matériel provenant des Autochtones eux-mêmes. Ce corpus présentait par ailleurs une abondance formidable d'informations sur l'État et son fonctionnement. Comme il en est très peu question dans l'historiographie, du moins en ce qui concerne les affaires autochtones, ce mémoire représente un premier effort de défrichage sur cette question, et en révèle le potentiel. Il montre que la construction d'une politique autochtone par le gouvernement provincial dans les années 1960 est un élément-clé de l'histoire des relations entre Québec et les Autochtones. Celles-ci gagneraient à être étudiées plus en profondeur et selon différents points de vue, en particulier celui des Autochtones. Ce n'est qu'en combinant diverses approches que l'on pourra avoir une vision globale de cette histoire qui, selon nous, a une importance plus grande que celle qu'on lui a accordée jusqu'à aujourd'hui.

## BIBLIOGRAPHIE

### Archives

#### Archives nationales du Canada (ANC)

##### *RG22 (Affaires indiennes) :*

Vol. 1225, dos. 83-2-10 pt. 3, Federal Provincial Conference, 1965/07.  
Série A-1-a vol. 950 dos. 83-7-5 v. 20 (Take Over of Administration of Arctic Quebec).  
Série A-1-a vol. 950 dossier 83-7-5 part. 20-21 (Take Over Administration of Arctic Quebec, 1970/10-1971/09)

##### *RG29 (ministère de la Santé nationale et du Bien-être social)*

Vol. 2877 dos. 851-1-20 vol. 2 (James Bay Agreement)  
Vol. 2877 dos. 851-1-20 pt. 2B (James Bay Agreement – Medical services)

#### Archives nationales du Québec (ANQ)

##### *E5 (ministère du Conseil exécutif) :*

1987-05-001/31 2916-11-06-G (Historique du Nouveau-Québec 1962-1970) vol. 1 à 9.  
1987-05-001/34 2917-20-23-G (Convention de la Baie James, Nord québécois – Législation, mise en vigueur) vol. 1.  
1987-05-001/37 2917-29-09 (Naskapis de Schefferville)

##### *E8 (ministère des Affaires sociales) :*

1984-05-001/12 (Comité de coordination sur les affaires indiennes 1965-1966)  
1984-05-001/12 (Comité tripartite de coordination des affaires indiennes du Québec 1970)  
1984-05-001/12 (Commission de négociations des affaires indiennes 1970)

##### *E20 (ministère des Richesses naturelles) :*

1985-09-003/9 (Réserve indienne de Caughnawaga – Force policière indienne)  
1985-09-003/9 (Politique)  
1985-09-003/9 (Baie-aux-Feuilles)

1985-09-003/9 (Situation à Saglouc)  
 1985-09-003/20 (Correspondance Bergevin-Poitras)  
 1985-09-003/20 (Dossier non identifié)  
 1985-09-003/22 (Ministère de la Santé Nationale et du Bien-être social/Ministère des Affaires sociales/DGNQ)  
 1995-10-003/9 350-996/10 (Rapport en double)  
 1995-10-003/10 350-996/10 (Commission de Négociations des Affaires indiennes, 1975)  
 1995-10-003/11 350-262/01 (Mémoire au conseil des ministres/ Évolution Historique de la situation)  
 1995-10-003/11 350-991/10 (Projet de lettre de MM Jean Chrétien et Gilles Massé aux esquimauds du Nouveau-Québec)

*E42 (Ministère des Relations internationales) :*

1994-03-001/65 (Chasse et pêche 1971-1973)  
 1994-03-001/65 (Transfert des Esquimaux vol. 1, juin 1963 à juin 1969)  
 1999-01-001/50 G-2916-11-06 (Comité interministériel Affaires Indiennes)  
 1999-01-001/51 G-2916-23-08 (Rencontre Québec-Ottawa sur Esquimaux Nouveau-Québec, Ottawa, octobre 1970)  
 1999-01-001/51 2916-23-10-G (Conférence fédérale-provinciale des ministres des Affaires Indiennes)  
 1999-01-001/51 2916-23-06-G (Réunion Québec, Ontario, Manitoba sur Affaires Indiennes)  
 1999-01-001/51 G-2976-14-01 (Indiens – Législation fédérale)  
 1999-01-001/54 35-43-01 (Taxation)  
 1999-01-001/54 35-71-01 (Développement communautaire)  
 1999-01-001/54 35-80-02 (Droit de vote des Indiens)  
 1999-01-001/54 35-81-03 (Statut des réserves)  
 1999-01-001/54 35-81-05 (Caughnawaga B / Établissement d'un corps policier)  
 1999-01-001/54 35-81-06 (Kipawa 1966-69)  
 1999-01-001/54 35-81-09 (Matagami 1965-67)  
 1999-01-001/54 35-81-12 (Schefferville)  
 1999-01-001/54 35-81-13 (Waswanipi 1964-66)  
 1999-01-001/54 35-81-17 (Restigouche)  
 1999-01-001/54 35-81-20 (Fort George A)  
 1999-01-001/54 (Transfert de l'administration des affaires esquimaudes d'Ottawa à Québec)  
 1999-03-001/65 (Intégration scolaire des Cris de la Baie James)

**Publications gouvernementales**

Canada, Department of Indian Affairs, *Annual Reports of the Department of Indian Affairs*, Ottawa, 1946-1975.

Canada, Comité spécial mixte institué pour continuer et terminer l'étude de la Loi des Indiens, Minutes of proceedings and evidence / Special Joint Committee of the

Senate and the House of Commons appointed to continue and complete the examination and consideration of the Indian Act, 5 t., Ottawa, Le Sénat et la Chambre, 1946.

Canada, Comité mixte chargé d'enquêter sur les Affaires Indiennes, *Minutes of proceedings and evidence / Joint Committee on Indian Affairs*, 7 t., Ottawa, Le Sénat et la Chambre, 1959.

Canada, *La politique indienne du gouvernement du Canada*, Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1969.

Canada, *Historique de la Loi sur les Indiens*, Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, 1980.

Canada, Commission Royale sur les Peuples Autochtones, *Rapport de la Commission Royale sur les Peuples Autochtones*, 5 t., Ottawa, La Commission, 1996.

Québec, Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec, *Rapport de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec*, 4 t., Québec, La Commission, 1967.

Québec, *Convention de la Baie James et du Nord québécois et conventions complémentaires*, Sainte-Foy, Les Publications du Québec, 1998.

### Ouvrages spécialisés

Barbeau, Michel T., *Schefferville : relations inter-ethniques et dynamique du développement en milieu nordique*, Mémoire de Maîtrise (Département des Sciences Humaines), Université du Québec à Chicoutimi, 1987.

Bartlett, Richard H., *Indian Reserves in Quebec*, University of Saskatchewan Native Law Center, coll. « Studies in Aboriginal Rights » no. 8, 1984.

Beaulieu, Alain, « Les pièges de la judiciarisation de l'histoire autochtone », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 53, no 4 (2000) : p. 541-551.

Brown, Robert Craig (dir.), *Histoire générale du Canada*, Montréal, Boréal, 1988.

Cairns, Alan C., *Citizens Plus : Aboriginal Peoples and the Canadian State*, Vancouver, UBC Press, 2000.

Cardinal, Harold, *The Unjust Society : The Tragedy of Canada's Indians*, Edmonton, Hurtig, 1969.



- Careless, J.M.S., « 'Limited Identities' in Canada », *Canadian Historical Review*, vol. L, no 1 (March 1969): p. 1-10.
- Carisse, Karl, *Becoming Canadian. Federal-Provincial Indian Policy and the Integration of Natives, 1945-1969 : The Case of Ontario*, Masters Thesis (Department of History), University of Ottawa, 2000.
- Clément, Dominique, 'An Anachronism Failing to Function Properly': *How the Baby Boom Generation Transformed Social Movement in Canada*, Conférence présentée à l'Université de Victoria, 13 février 2008.
- Clément, Dominique, *Canada's Rights Revolution : Social Movements and Social Change, 1937-1982*, Vancouver, UBC Press, 2008.
- Coates, Kenneth et William R. Morrison, *The Forgotten North. A History of Canada's Provincial Norths*, Toronto, James Lorimer & Co, 1992.
- Coates, Kenneth S., *Best Left as Indians : Native-White Relations in the Yukon Territory, 1840-1973*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1991.
- Comeau, Robert (dir.), *Jean Lesage et l'éveil d'une nation : les débuts de la Révolution tranquille*, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 1989.
- Dickason, Olive Patricia, *Canada's First Nations. A History of Founding Peoples from Earliest Times*, 2e éd., Toronto, Oxford University Press, 1997.
- Dickinson, John A. et Brian Young, *Brève histoire socio-économique du Québec*, Sillery, Septentrion, 2003.
- Dion, Léon, *La révolution déroutée, 1960-1976*, Boréal, 1998.
- Diubaldo, Richard J., « The Absurd Little Mouse : When Eskimos Became Indians », *Journal of Canadian Studies/Revue d'études canadiennes*, vol. 16, no 2 (Été 1981) : p. 34-40.
- Dupuis, Renée, *La question indienne au Canada*, Boréal, 1991.
- Dyck, Noel, *What Is the Indian 'Problem'. Tutelage and Resistance in Canadian Indian Administration*, St. John's, Institute of Social and Economic Research, Memorial University of Newfoundland, 1991.
- Dyck, Noel, « Tutelage, Resistance and Co-optation in Canadian Indian Administration », *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, vol. 34, no 3 (1997) : p. 333-348.
- Frideres, James S., *Native Peoples in Canada. Contemporary Conflicts*, 3rd edition, Scarborough, Prentice-Hall Canada Inc., 1988.

- Gagnon, Alain-G. et Guy Rocher (dir.), *Regard sur la Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, Montréal, Québec Amérique, 2002.
- Gélinas, Claude, « La création des réserves Atikamekw (1895-1950), ou quand l'Indien était vraiment un Indien », *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. 32, no 2 (2002) : p. 35-48.
- Gélinas, Claude, *Les Autochtones dans le Québec post-confédéral, 1867-1960*, Sillery, Septentrion, 2007.
- Gettler, Brian, compte rendu de Hugh Shewell, *Enough to Keep Them Alive. Indian Welfare in Canada, 1873-1965*, Toronto, University of Toronto Press, 2004, dans *Revue d'Histoire de l'Amérique Française*, vol. 60, no 3 (2007) : p. 420-423.
- Godin, Pierre, *René Lévesque, héros malgré lui (1960-1976)*, Boréal, 1997.
- Gourdeau, Éric, « Quebec and Aboriginal Peoples », dans *Governments in Conflict? Provinces and Indian Nations in Canada*, sous la dir. de J. Anthony Long et Menno Boldt, Toronto, University of Toronto Press, 1988.
- Gourdeau, Éric, « Le Québec et la question autochtone », dans *Québec : État et société*, sous la dir. de Alain-G. Gagnon, Montréal, Québec Amérique, 1994.
- Gow, James Iain, *Histoire de l'administration publique québécoise, 1867-1970*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1986.
- Grabowski, Jan, « L'historiographie des Amérindiens au Canada : quelques données et commentaires portant sur les directions de la recherche et sur les travaux en cours », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 53, no 4 (2000) : p. 552-560.
- Gros-Louis, Max, *Le "premier" des Hurons*, Montréal, Éditions du Jour, 1971.
- Guest, Dennis, *Histoire de la sécurité sociale au Canada*, Montréal, Les Éditions du Boréal, 1980.
- Hamelin, Louis-Edmond, *Nordicité canadienne*, 2e éd., Montréal, Hurtubise HMH, 1980.
- Hawkes, David C. (dir.), *Aboriginal Peoples and Government Responsibility. Exploring Federal and Provincial Roles*, Ottawa, Carleton University Press, 1989.
- Hawthorn, Harry B., *A Survey of the Contemporary Indians of Canada : a Report on Economic, Political, Educational Needs and Policies*, 2 t., Ottawa, Indian Affairs Branch, 1966-1967.
- Igartua, José, « L'autre révolution tranquille. L'évolution des représentations de l'identité canadienne-anglaise depuis la Deuxième Guerre mondiale », dans *La nation dans*

*tous ses états. Le Québec en comparaison*, sous la dir. de Yvan Lamonde et Gérard Bouchard, Montréal, L'Harmattan, 1997.

Jay-Rayon, Jean-Claude, *Le dossier Baie James*, Montréal, Leméac, 1973.

Jhappan, Radha, « The Federal-Provincial Power-grid and Aboriginal Self-Government », dans *New Trends in Canadian Federalism*, sous la dir. de François Rocher et Miriam Smith, Peterborough, Broadview Press, 1995.

Knoepfel, Peter, Corinne Larrue et Frédéric Varone, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Genève, Bâle et Munich, Helbing & Lichtenhahn, 2001.

Kulchyski, Peter, « Anthropology in the Service of the State : Diamond Jenness and Canadian Indian Policy », *Journal of Canadian Studies/Revue d'études canadiennes*, vol. 28, no 2 (Été 1993) : p. 21-50.

La Rusic, Ignatius Edwin, *La négociation d'un mode de vie : la structure administrative découlant de la Convention de la Baie James, l'expérience initiale des Cris*, Montréal, ssDcc inc., 1979.

Latouche, Daniel, « La vraie nature de la Révolution tranquille », *Revue canadienne de science politique*, vol. 7, no 3 (1974) : p. 525-536.

Lemieux, Vincent, *L'étude des politiques publiques. Les acteurs et leur pouvoir*, Les Presses de l'Université Laval, 2002.

Leslie, John F., *Commissions of Inquiry into Indian Affairs in the Canadas, 1828-1858 : Evolving a Corporate Memory for the Indian Department*, Treaties and Historical Research Centre, Indian Affairs and Northern Development Canada, 1985.

Leslie, John F., *Assimilation, Integration or Termination? The Development of Canadian Indian Policy, 1943-1963*, Ph. D Thesis (Department of History), Carleton University, 1999.

Linteau, Paul-André, René Durocher, Jean-Claude Robert et François Ricard, *Histoire du Québec contemporain. Le Québec depuis 1930*, Nouv. éd., Montréal, Boréal, 1989.

Long, J. Anthony et Menno Boldt (dir.), *Governments in Conflict? Provinces and Indian Nations in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1988.

Lytwyn, Victor et Dean Jacobs, « "For Good Will and Affection": The Detroit Indian Deeds and British Land Policy, 1760-1827 », *Ontario History*, vol. XCII, no 2 (Spring 2000) : p. 9-29.

Mac Gregor, Roy, *Chief : the fearless vision of Billy Diamond*, Markham, Viking, 1989.

- Malouf, Albert, *La Baie James indienne. Texte intégral du jugement du juge Albert Malouf*, Éditions du Jour, 1973.
- Manuel, George et Michael Posluns, *The Fourth World : An Indian Reality*, Don Mills, Collier MacMillan Canada Ltd, 1974.
- Martin, Thibault, « De la différence à la distinction. Le rôle des vétérans autochtones dans la structuration d'un mouvement social autochtone pancanadien », Conférence présentée dans le cadre du colloque *Représentation, Métissage et Pouvoir. Colloque en hommage à Denys Delâge et à Réal Ouellet*, le 26 janvier 2007.
- Mc Cutcheon, Sean, *Electric rivers : the story of the James Bay Project*, Montréal, Black Rose Books, 1991.
- Mercier, Guy et Gilles Ritchot, « La Baie James. Les dessous d'une rencontre que la bureaucratie n'avait pas prévue », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 41, no 113 (1997) : p. 137-169.
- Meunier, E.-Martin et Jean-Philippe Warren, *Sortir de la 'Grande noirceur'. L'horizon personnaliste de la Révolution tranquille*, Sillery, Septentrion, 2002.
- Miller, J. R., *Skyscrapers Hide the Heavens : a History of Indian-White Relations in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1991.
- Miller, J. R., *Shingwauk's vision : a history of native residential schools*, Toronto, University of Toronto Press, 1996.
- Miller, J. R., « Bringing Native People In from the Margins: The Recent Evolution and Future Prospects of English-Canadian Historiography on Native-Newcomer Relations », dans *Reflections on Native-Newcomer Relations. Selected Essays*, sous la dir. de J. R. Miller, Toronto, University of Toronto Press, 2004.
- Morantz, Toby, « Provincial Game Laws at the Turn of the Century : Protective or Punitive Measures for the Native Peoples of Quebec? », dans *Papers of the Twenty-Sixth Algonquian Conference*, sous la dir. de David Pentland, Winnipeg, University of Manitoba, 1995.
- Morantz, Toby, *The White Man's Gonna Getcha : the Colonial Challenge to the Crees in Quebec*, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2002.
- Morin, Claude, *Mes premiers ministres : Lesage, Johnson, Bertrand, Bourassa et Lévesque*, Boréal, 1991.
- Morse, Bradford, « Government Obligations, Aboriginal Peoples and Section 91 (24) », dans *Aboriginal Peoples and Government Responsibility. Exploring Federal and Provincial Roles*, sous la dir. de David C. Hawkes, Ottawa, Carleton University Press, 1989.

- Nichols, Roger L., *Indians in the United States and Canada. A Comparative History*, Lincoln & London, University of Nebraska Press, 1998.
- Owram, Doug, « Narrow Circles: The Historiography of Recent Canadian Historiography », *National History*, vol. 1, no 1 (Winter 1997) : p. 5-21.
- Paine, Robert (dir.), *The White Arctic. Anthropological Essays on Tutelage and Ethnicity*, St-John's, ISER, Memorial University, 1977.
- Ponting, J. Rick, « Relations Between Bands and the Department of Indian Affairs. A Case of Internal Colonialism? », dans *Arduous Journey. Canadian Indians and Decolonization*, sous la dir. de J. Rick Ponting, Toronto, McClelland and Stewart, 1986.
- Ponting, J. Rick et Roger Gibbins, *Out of Irrelevance : A Socio-Political Introduction to Indian Affairs in Canada*, Toronto, Butterworth & Co, 1980.
- Quiring, David M., *CCF Colonialism in Northern Saskatchewan. Battling Parish Priests, Bootleggers, and Fur Sharks*, Vancouver, UBC Press, 2004.
- Ramos, Howard, *Divergent Paths : Aboriginal Mobilization in Canada, 1951-2000*, PhD Thesis (Department of Sociology), McGill University, 2004.
- Ray, Arthur J., J. R. Miller et Frank J. Tough, *Bounty and Benevolence : a History of Saskatchewan Treaties*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2000.
- Richardson, Boyce, *Strangers Devour the Land : The Cree Hunters of the James Bay Area Versus Premier Bourassa and the James Bay Development Corporation*, Toronto, Macmillan of Canada, 1975.
- Salée, Daniel, « L'État québécois et la question autochtone », dans *Québec : État et société*, tome II, sous la dir. de Alain-G. Gagnon, Montréal, Québec Amérique, 2002.
- Sampson, Fiona A., « An Historical Consideration of Ontario Aboriginal Policy », dans *Co-Existence? Studies in Ontario-First Nations Relations*, sous la dir. de Bruce W. Hodgins, Shawn Heard et John S. Milloy, Peterborough, Frost Centre for Canadian Heritage and Development Studies, Trent University, 1992.
- Savard, Rémi et Jean-René Proulx, *Canada : derrière l'épopée, les Autochtones*, Montréal, L'Hexagone, 1982.
- Scott, Duncan C., « Indian Affairs, 1763-1841 », dans *Canada and Its Provinces*, sous la dir. de Adam Shortt et Arthur G. Doughty, Toronto, Publisher's Association of Canada Limited, 1913.

- Scott, Duncan C., « Indian Affairs, 1840-1867 », dans *Canada and Its Provinces*, sous la dir. de Adam Shortt et Arthur G. Doughty, Toronto, Publisher's Association of Canada Limited, 1913.
- Scott, Duncan C., « Indian Affairs, 1867-1912 », dans *Canada and Its Provinces*, sous la dir. de Adam Shortt et Arthur G. Doughty, Toronto, Glasgow, Brook and Company, 1914.
- Shewell, Hugh, « 'Bitterness behind Every Smiling Face' : Community Development and Canada's First Nations, 1954-1968 », *Canadian Historical Review*, vol. 83, no 1 (March 2002) : p. 58-84.
- Shewell, Hugh, *Enough to Keep Them Alive. Indian Welfare in Canada, 1873-1965*, Toronto, University of Toronto Press, 2004.
- Simard, Jean-Jacques, *La longue marche des technocrates*, Laval, Éditions coopératives Albert Saint-Martin, 1979.
- Simard, Jean-Jacques, *La révolution congelée. Coopération et développement au Nouveau-Québec*, Thèse de doctorat (Département de sociologie), Université Laval, 1982.
- Simard, Jean-Jacques, *La Réduction. L'Autochtone inventé et les Amérindiens d'aujourd'hui*, Sillery, Septentrion, 2003.
- Simard, Jean-Jacques et Gérard Duhaime, « Praxis autochtone et stratégies technobureaucratiques. L'épisode de la consultation de l'hiver 1970 au Nouveau-Québec; ses tenants et ses aboutissants », *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. XI, no 2 (1981) : p. 115-132.
- Surtees, Robert J., *Canadian Indian Policy. A Critical Bibliography*, Bloomington, Indiana University Press, 1982.
- Surtees, Robert J., *Indian Land Cessions in Ontario, 1763-1862 : The Evolution of a System*, Ph.D Thesis (Department of History), Carleton University, 1982.
- Tennant, Paul, *Aboriginal Peoples and Politics : the Indian Land Question in British Columbia, 1849-1989*, Vancouver, UBC Press, 1990.
- Thomson, Dale C., *Jean Lesage & the Quiet Revolution*, Toronto, Macmillan, 1984.
- Titley, E. Brian, *A Narrow Vision. Duncan Campbell Scott and the Administration of Indian Affairs in Canada*, Vancouver, UBC Press, 1986.
- Tobias, John L., « Protection, Civilization, Assimilation : An Outline History of Canada's Indian Policy », *Western Canadian Journal of Anthropology*, vol. 6, no 2 (1976) : p. 13-30.

- Tremblay, Sigfrid, *La subsistance des Naskapis et les intérêts de la Compagnie : une perspective territoriale sur le commerce des fourrures (1830-1870)*, Mémoire de maîtrise (Département d'histoire), Université du Québec à Montréal, 2006.
- Trigger, Bruce G., *The Children of Aataentsic : A History of the Huron People to 1660*, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 1976.
- Trigger, Bruce G., *Natives and Newcomers : Canada's 'Heroic Age' Reconsidered*, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 1985.
- Trigger, Bruce G., « The Historian's Indian : Native Americans in Canadian Historical Writing from Charlevoix to Present », *Canadian Historical Review*, vol. LXVII, no 3 (1986) : p. 315-342.
- Upton, L.F.S., « The Origins of Canadian Indian Policy », *Journal of Canadian Studies/Revue d'études canadiennes*, vol. VII, no 4 (Novembre 1973) : p. 51-61.
- Vance, Jonathan F., *Death So Noble. Memory, Meaning, and the First World War*, Vancouver, UBC Press, 1997.
- Vincent, Sylvie, « La révélation d'une force politique : les Autochtones », dans *Le Québec en jeu. Comprendre les grands défis*, sous la dir. de Gérard Daigle et Guy Rocher, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1992.
- Vincent, Sylvie et Gary Bowers (dir.), *Baie James et Nord Québécois. Dix ans après (James Bay and Northern Quebec. Ten years after)*, Montréal, Recherches amérindiennes au Québec, 1988.
- Weaver, Sally M., *Making Canadian Indian Policy : The Hidden Agenda 1968-1970*, Toronto, University of Toronto Press, 1981.
- Weaver, Sally M., « The Hawthorn Report : Its Use in the Making of Canadian Indian Policy », dans *Anthropology, public policy and native peoples in Canada*, sous la dir. de Noel Dyck et James B. Waldram, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1993.
- Zaslow, Morris, *The Northward Expansion of Canada 1914-1967*, Toronto, McClelland & Stewart, coll. «The Canadian Centenary series – 17 », 1988.